



SZABÓ SZILÁRD

Bosznia–Hercegovina közjogi viszonya Magyarországhoz és Ausztriához az okkupáció után*

E tanulmány keretei között azokat a levéltári forrásokat igyekszem feltárni, amelyek Bosznia–Hercegovina közigazgatásának megszervezésére vonatkoznak. A kutatás nem érintette a témához kapcsolódó diplomáciatörténeti források elemzését, vizsgálatát. Így ezzel a témával ebben a tanulmányban sem foglalkozom. Már csak azért sem, mivel e vonatkozásban bőséges, magyar és idegen nyelvű feldolgozások találhatók. Az ezzel kapcsolatos művek kimerítően és mélyrehatóan taglalják a Bosznia–Hercegovina okkupációját megelőző események menetét.¹ A feltárt források alapján² két fő vonulatot lehet elkülöníteni: egyrészt azokat a forrásokat, amelyek konkrétan Bosznia–Hercegovina 1878 utáni közigazgatási szervezetének kialakításáról tudósítanak, másrészt azokat, amelyek az okkupált tartományok és a Monarchia közötti közjogi kapcsolat rendezését szolgáló törvény létrejöttére vonatkoznak. Igyekeztem a fellelhető források alapján magát a folyamatot, illetve a döntések és intézkedések alkotmányjogi sajátosságait megvizsgálni. Természetesen e két téma nem választható el egymástól, hanem szervesen illeszkednek egymásba, hiszen azt, hogy miként valósul meg a két tartomány közigazgatási rendszerének kialakítása, a Monarchia közjogi helyzetének figyelembevételével kellett megoldani.

A közigazgatási szervezet kialakítása

Az okkupált tartományok leendő közigazgatási szervezetének kialakítására vonatkozóan a közös minisztertanácsi jegyzőkönyvek csak jóval a Berlini Szerződés aláírása, vagyis 1878.

* A tanulmány a bécsi Collegium Hungaricum ösztöndíjának támogatásával készült.

¹ Csak a legutóbbi időszakban megjelent magyar nyelvű művekre utalok: Diószegi István: *Bismarck és Andrássy. Magyarország a német hatalmi politikában a XIX. század második felében*. Budapest, 1998. 198–318., illetve Diószegi István: *Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikája 1867–1918*. Budapest, 2001. 62–70. Mindkét mű bőséges és alapos irodalomjegyzéket tartalmaz a vonatkozó korszak diplomáciatörténetével kapcsolatban.

² A Bécsben található Állami Levéltár egyik részlege a Haus- Hof- und Staatsarchiv (HHStA), amelynek Politisches Archiv (PA) elnevezésű gyűjteménye tartalmazza a tanulmány anyagához elengedhetetlenül szükséges forrásokat. A Levéltár munkatársai tájékoztattak, hogy a vonatkozó források egy jelentős része 1927-ben elégett, másik részét pedig egy tehergépkocsin az első világháború után Szarajevóba szállították. Szerencsére a legfontosabb forrást képező közös minisztertanácsi jegyzőkönyvek fellelhetők, megtalálhatók a leendő bosznia–hercegovinai hatóságokra vonatkozó szervezeti és működési szabályok, illetve az okkupációra vonatkozó törvénytervezetek, valamint a magyar és osztrák kormányzat azokra vonatkozó reakciói is.

július 13-a³ után tartalmaznak információkat. Vajon hogyan lehet az, hogy a Monarchia be akar vonulni egy idegen állam területére, ennek ellenére nincs semmilyen arra vonatkozó előzetes elképzelés, hogy milyen elvek alapján és milyen szervezeti keretek között képzelik el a megszállt területek közigazgatását kialakítani?

Ennek egyik oka az lehet, hogy az okkupáció a tervezettel ellentétben nem zajlott le simán. Nagyon súlyos, nagy vérvesztéssel járó katonai akcióra került sor.⁴ Az 1878 nyarán lefolytatott közös minisztertanácsi megbeszélések kizárólag csak a mozgósítással összefüggő intézkedésekkel foglalkoztak.⁵ Az 1878. június 21-én és 27-én, valamint a július 2-án lefolytatott megbeszéléseken csak Ferenc József császár és király, Arthur Bylandt-Rheidt közös hadügyminiszter, Friedrich Beck-Rzikowsky, az uralkodó katonai kabinetjének vezetője és Leopold Friedrich Hofmann közös pénzügyminiszter voltak jelen.⁶ A két állam kormánya részéről senki sem vett részt a tanácskozáson. A július 19-i megbeszélésen a közös külügyminiszter már jelen volt, de a két miniszterelnök továbbra sem. Viszont ott volt két katona: Joseph Phillipovich tábornok és Gustav von Thoemmel alezredes. A téma a Bosznia–Hercegovinába való tervezett bevonulás és a lakossághoz való viszony tisztázása volt.⁷

A katonai helyzet megvitatása augusztus folyamán is uralkodó téma maradt a közös minisztertanácsi tárgyalásokon. Az augusztus 13-i tanácskozás napirendjén két hadosztály mozgósításának kérdése szerepelt. Magyar vagy osztrák kormánytagok ezen a tanácskozáson sem vettek részt.⁸ Az augusztus 18-án lezajlott megbeszélésen még Beck sem volt jelen. Ekkor 4 hadosztály mozgósítása volt napirenden.⁹ Amint látható, az uralkodó tényleg komolyan vette a számára a kiegyezési törvényekben fenntartott jogkört: a hadsereg ügyeibe nem igazán volt beleszólása a két kormány képviselőinek. Nekik csak annyi volt a dolguk ezzel kapcsolatban, hogy elősegítsék a delegációk és a parlamentek részéről a mozgósításhoz és a katonai műveletekhez szükséges összegek megadását.¹⁰ Jellemző, hogy még a katonai akciók időtartama alatt, 1878. augusztus 10-én tartott közös minisztertanácsos szóba került a Dallya–Vinkovci–Bród vasútvonal kérdése,¹¹ mielőtt még az okkupált tartományok közigazgatásának ügyével egyáltalán foglalkoztak volna. Elképzelhető, hogy ennek – az események tükrében – katonai indokai lehettek.

³ Diószegi: *Bismarck és Andrássy*, 311.

⁴ Bosznia–Hercegovina okkupációjának hadtörténeti vonatkozásairól: Bencze László: *Bosznia és Hercegovina okkupációja 1878-ban*. Budapest, 1987.

⁵ Haus-Hof- und Staatsarchiv (a továbbiakban: HHStA) Politisches Archiv (a továbbiakban: PA) XL Interna 290. Gemeinsame Ministerratsprotokolle 1878. Protokoll vom 3. Mai 1878. K. Z. 53. R. M. R. Z. 199. Protokoll vom 4. Mai 1878. K. Z. 54. R. M. R. Z. 200. Protokoll vom 15. Mai 1878. K. Z. 66. R. M. R. Z. 201. Protokoll vom 2. Juni 1878. K. Z. 71. R. M. R. Z. 202. Protokoll vom 21. Juni 1878. K. Z. 60. R. M. R. Z. 203. Protokoll vom 27. 1878. K. Z. 61. R. M. R. Z. 204.

⁶ Protokoll vom 21. Juni 1878. K. Z. 60. R. M. R. Z. 203. Protokoll vom 27. Juni 1878. K. Z. 61. R. M. R. Z. 204. Protokoll vom 2. Juli 1878. K. Z. 62. R. M. R. Z. 205.

⁷ Protokoll vom 19. Juli 1878. K. Z. 79. R. M. R. Z. 206. Phillipovich tábornok a Bosznia–Hercegovinába bevonuló 13. hadtest parancsnoka volt. Diószegi: *Bismarck és Andrássy*, 322.

⁸ Protokoll vom 13. August 1878. K. Z. 89. R. M. R. Z. 210.

⁹ Protokoll vom 18. August 1878. K. Z. 95. R. M. R. Z. 211.

¹⁰ A közös minisztertanács működéséhez lásd Diószegi István: *Az Osztrák–Magyar Monarchia közös minisztertanácsa 1883–1995*. Jogtörténeti Szemle, 3. évf. (1992) 4. sz. 15–29.; Somogyi Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában (A közös minisztertanács, 1867–1906)*. Budapest, 1996.; uő.: *A közös minisztertanács működése (1896–1907)*. Századok, 138. évf. (1985) 5–6. sz. 1105–50.

¹¹ Protokoll vom 10. August 1878. K. Z. 97. R. M. R. Z. 208.

Bosznia–Hercegovina okkupációja vagy annexiója egyébiránt nem 1878-ban merült fel. Sőt, még csak nem is az 1875-óta tartó balkáni események kapcsán vetődött fel először ez a lehetőség. János főherceg, illetve Joseph Wenzel Radetzky tábornok is felvetette már azt a 19. század korábbi évtizedeiben.¹² Ezért érdekes, hogy az okkupált tartományok berendezésére vonatkozóan semmilyen vita, eszmecsere nem látható a közös minisztertanácsi jegyzőkönyvekben egészen 1878 szeptemberéig. Ha ugyanis a Monarchia vezetői arra számítottak, hogy a Bosznia–Hercegovinába történő bevonulás viszonylag simán fog lezajlani, akkor már sokkal hamarabb gondoskodni kellett volna a kiépítendő közigazgatási szervezetről.¹³

Ezzel kapcsolatban érdemes figyelmet szentelni egy 1878. május 1-jei keltezésű emlékiratnak, amelyen a már korábban említett Gustav von Thoemmel alezredes (az emlékiraton *Thömmel*) aláírása szerepel. Az írás Bosznia–Hercegovina esetleges megszállására vonatkozó adminisztratív, igazságszolgáltatási és rendőri intézkedések bevezetéséről tartalmaz elképzeléseket.¹⁴ Az emlékirat szerint „a bosnyák területek okkupációja hirtelen parancsoló szükségyszerűséggé válhat – akár egyik napról a másikra is.”¹⁵ Két formáját említette az okkupációnak: a törökökkel egyetértésben vagy azok ellenében végrehajtottat. A török egyetértéssel lezajló okkupáció esetén von Thoemmel szerint a közigazgatás tekintetében fennmaradna a status quo, azonban az a véleménye, hogy a török közigazgatás nem lenne képes megoldani 230 ezer menekült visszatelepítését.¹⁶ Éppen ezért „a szükség azt parancsolja, hogy a katonai természetű előkészületekkel együtt minden más olyan előkészületet is meg kell kezdeni, amely révén a katonai megszállás folyamatával teljesen összeegyeztethetetlen török közigazgatást adott esetben azonnal osztrák–magyar közigazgatás és igazságszolgáltatás válthatja fel”.¹⁷ Bár von Thoemmel alezredes jelen volt az 1878. július 19-én tartott közös minisztertanácson, ott nem esett szó közigazgatási intézkedések bevezetéséről.

Az 1878. augusztus 24-i közös miniszteri megbeszélésen ismertette Andrassy Gyula közös külügyminiszter a Portával folytatott tárgyalások eredményeit. Kifejtette, hogy a Berlini Szerződés adta kereteken belül meg kell egyezni Törökországgal a tartományok megszállásának mikéntjéről. A Monarchia átvállalná Törökország államadósságainak egy részét, a tartományok földterületének nagy része pedig a korona vagyonához kerülne.¹⁸ A közös minisztertanácson mégsem született semmilyen kézzelfogható előkészület az okkupált területek közigazgatásának megszervezésére, azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni

¹² János főherceg elképzeléseivel kapcsolatban lásd Bencze: *Bosznia és Hercegovina*, 14. és az ide vonatkozó 8. hivatkozás, Radetzky 1856. évi emlékiratára vonatkozóan Pál Alfréd: *Bosznia–Hercegovina politikai szervezete*. Budapest, 1913. 2.

¹³ A Monarchia vezetői viszonylag kis létszámú bevonulással számoltak, pénzügyi okokból kifolyólag is. Bencze: *Bosznia és Hercegovina*, 50–51., illetve Diószegi: *Bismarck és Andrassy*, 314–315.

¹⁴ HHStA PA XL Interna Liasse XL A 208.

¹⁵ „Die Occupation der bosnische Ländergebiete kann von einem Tag zum anderen – ein Gebot peremphorischer Nothwendigkeit werden.”

¹⁶ „Einer solchen Aufgabe ist die türkische Verwaltung nicht gewachsen.”

¹⁷ „es ist ein Gebot der Nothwendigkeit, gleichzeitig mit den Vorbereitungen militärischer Natur auch alle jene Vorbereitungen festzustellen, damit die – mit einem erspriesslichen Gange der militärischen Occupation gänzlich unverträgliche türkische Verwaltung gegebenen Falles sofort durch einen österreichisch-ungarischen administrativen und judiciellen Apparat substituiert werden könne.”

¹⁸ Protokoll vom 24. August 1878. K. Z. 99. R. M. R. Z. 213. Gegenstand der Verhandlung: Die mit der hohen Pforte abzuschließenden Vereinbarungen bezüglich der Details der Occupation Bosniens und der Herzegowina.

azt sem, hogy 1878 elejétől kezdve a közös minisztertanácsokon leginkább az okkupáció, illetve a katonai előkészületekre szánt pénzüsszeget próbálták valahogy összekaparni, ami nem ment könnyen.

Még az 1878. február 7-i ülésen Andrassy azt javasolta, hogy először a szükséges kiadásoknak csak egy kisebb hányadát kérjék a képviselőtestületektől. Ha a kívánt összeget a képviselőtestületek megadják, akkor lehet majd azzal a kéréssel a delegációk elé lépni, hogy védelmi célokra indokolt még bizonyos összeg. A körülményekre való tekintettel el akarta kerülni a hosszadalmas vitát, és úgy gondolta, hogy az akció megkezdése után meg lehet szavaztatni a végső összeget. Másfelől úgy vélte, ha egyből a teljes összeget kérnék a parlamentektől, azzal Oroszország hamar tudomást szerezne a Monarchia terveiről.¹⁹ Ha 200–300 milliót egyszerre kérnének a delegációktól, azt fenyegető lépésnek lehetne értelmezni. Mindenesetre „a külügyminisztérium a dolgot úgy állítaná be, nehogy az intézkedéseket provokációnak minősíthessék.”²⁰

A delegációk elé kerülő javaslatban végül 60 millió szerepelt.²¹ A kérelmet március 9-én terjesztették elő.²² Az osztrák delegáció költségvetési bizottsága március 15-én csak 11:10 arányban szavazta meg a hitelt, úgy, hogy a szavazástól hivatalból tartózkodó elnök ellene foglalt állást. Végül a delegáció március 20-án (Diószeginél március 21-én)²³ 39:20 arányban elfogadta a közös minisztertanács kérelmét.²⁴ Andrassy egyébként az április 28-án megtartott közös miniszteri konferencián újabb 31 milliót kért három hónapra.²⁵

Vagyis a források alapján elmondható, hogy a Monarchia költségvetését igencsak megviselte az okkupáció. Ezért valószínű, hogy a közigazgatással kapcsolatos intézkedések azért nem kerültek szóba a nyár folyamán tartott közös minisztertanácsokon, mert a Monarchia egész egyszerűen olyan pénzügyi helyzetben volt, hogy a közigazgatáshoz szükséges költségeket abban az időben még nem tudták előteremteni. Ezt támasztja alá Andrassy elképzelése arról, hogy az adminisztráció költségeit, amennyire csak lehetséges, Bosznia–Hercegovina bevételeihez kell igazítani.²⁶ Így a bevezetendő intézkedésekről nem is volt érdemes addig tárgyalni, amíg nem volt meg a szükséges pénz. Ezért szükségmegoldásként a megszálló katonai alakulatoknak kellett ideiglenesen ellátni a közigazgatási teendőket. Ezek a hiányosságok jelentős mértékben megnehezítették a tartományokban állomásozó katonai alakulatok tevékenységét, mivel erre a feladatra nem voltak felkészülve.

Közös minisztertanácscon először csak 1878. szeptember 1-jén foglalkoztak a közigazgatással kapcsolatos teendőkkel.²⁷ Az ülésen jelen volt a három közös miniszter, Beck, Wenckheim Béla báró, a király személye körüli miniszter és maga az uralkodó is. A megbeszélést egyébként a közös hadügyminiszter kezdeményezte, mivel szükségessé vált annak tisztázása, hogy mennyi hivatalnokra van szükség Boszniában, ők hogyan kapják az illet-

¹⁹ Protokoll vom 7. Februar 1878. K. Z. 50. R. M. R. Z. 191. Bencze: *Bosznia és Hercegovina*, 40–41., illetve Diószegi: *Bismarck és Andrassy*, 285–289.

²⁰ „Es wäre dem Ministerium des Äußern zu überlassen die Sache so hinzustellen, daß die Maßregel nicht als Provokation gelte”. Protokoll vom 24. Februar 1878. K. Z. 64. R. M. R. Z. 192.

²¹ Protokoll vom 7. März 1878. K. Z. 41. R. M. R. Z. 193.

²² Diószegi: *Bismarck és Andrassy*, 289.

²³ Diószegi: *Bismarck és Andrassy*, 289.

²⁴ Bencze: *Bosznia és Hercegovina*, 4546.

²⁵ Protokoll vom 28. April 1878. K. Z. 65. R. M. R. Z. 197.

²⁶ Protokoll vom 1. September 1878. K. Z. 111. R. M. R. Z. 214.

²⁷ Protokoll vom 1. September 1878. K. Z. 111. R. M. R. Z. 214. Gegenstand 1. Beamte in Bosnien. A másik két téma vasútépítésekkel volt kapcsolatos (Bród–Szarajevo, Sziszek–Novi).

ményüket, és egyáltalán meg kellett végre határozni, hogy miképp vezessék a tartományok adminisztrációját.

Ferenc József beszédéből kiderült, hogy eddig a csapattestek parancsnokai voltak kénytelenek ellátni az adminisztratív feladatokat, mígnem kérésükre 26 hivatalnokot küldtek ki. Sajnos az nem derül ki az általam áttanulmányozott forrásokból, hogy kiket és honnan. Logikusnak tűnhet, hogy a nyelvismeret miatt főleg horvát nemzetiségű tisztviselők kerültek Boszniába, legalább is erre utal Bylandt-Rheidt közös hadügyminiszter egy az ülésen elhangzott megjegyzése: „ezzel szemben bizonyosra vehető, hogy a horvát tartományi kormányzat majd követeli, hogy az általuk küldött tisztviselők számára ne csak az átmeneti, hanem az állandó illetményüket is a közös költségekből fedezzék”.²⁸ Egyedül Ratky miniszteri osztálytanácsos nevét említi Hofmann közös pénzügyminiszter, aki megjegyezte, hogy a kiküldött tisztviselők csak ideiglenesen vesznek részt az igazgatási teendők ellátásában, „arra az esetre azonban, ha ezek a tisztviselők kifejezetten bosnyák tartományi tisztviselők lennének, akkor majd egy megfelelő időben hozni kellene egy rendeletet, amihez már ismerni kellene az illetményük, és milyen tartományi bevételek állnak a kormányzat rendelkezésére, hogy azokat fedezni is tudják”.²⁹ Az adminisztráció tehát nem került civil kézbe, csak annyi történt, hogy a hadsereg vezetői kérésére civil hivatalnokokat küldtek ki.

Andrássy néhány megjegyzéséből arra lehet következtetni, hogy azt szerette volna, ha a tartományok igazgatása civil kézbe kerül. Így például már az augusztus 18-i minisztertanácson kifejtette azon nézetét, hogy Bosznia–Hercegovina „pacifikációját” politikai eszközökkel kell elérni, mert tartott attól, hogy a megerősített katonai jelenlét miatt Szerbia és Montenegró azt gondolja majd, hogy a Monarchia csapatai nem állnak meg Bosznia–Hercegovina határainál. A két balkáni állam arra a következtetésre juthat, hogy a Monarchia képtelen „pacifikálni” az okkupált tartományokat. Hofmann közös pénzügyminiszter egyetértett Andrássyval, de Andrássy sejtette, hogy az ő támogatása kevés lehet ebben az ügyben, ezért javasolta, hogy hallgassák meg a két miniszterelnököt is.³⁰

Az 1879. január 17-én lezajlott közös miniszteri értekezleten Tisza Kálmán magyar miniszterelnök szóba hozta Bosznia–Hercegovina közigazgatásának esetleges polgári jellegű átszervezését. Felvetette ugyanis, hogy erre vonatkozóan a tartományi kormányzat főnöke is tehesen javaslatot. Sisinio Prétis osztrák pénzügyminiszter ezzel szemben kifejtette, hogy ameddig a helyzet a tartományokban nem normalizálódik, addig fenn kell tartani a katonai igazgatást.³¹

Az uralkodó Phillipovich tábornoknak adott utasítást, hogy készítsen beszámolót arról, mennyi hivatalnokra van szükség Boszniában, mennyi lenne az ő illetményük, s készítse el a hivatalnokkérdés általános szabályozását szolgáló javaslatot.³² Eszerint azonban az uralkodó Bosznia–Hercegovina polgári és katonai igazgatását nem akarta szétválasztani, és az

²⁸ „Dagegen ist aber gewiß, daß die croatische Landesregierung das Verlangen stellt, daß nicht nur die zeitweiligen Auslagen für die von ihrer Seite entsendeten Beamten, sondern auch ihre fixen Bezüge auf die gemeinsamen Finanzen übernommen werden.”

²⁹ „Für den Fall aber, daß diese Beamten als bosnische Landesbeamte definitiv behalten werden sollten, müßte seinerzeit wegen ihrer Bezüge eine weite Anordnung getroffen werden, welche jedoch voraussetzt, daß der Kommandierende in Bosnien sich schon darüber geäußert habe, wie viele Beamte er brauchen dürfte, wieviel ihre Bezüge ausmachen und was im Lande zu Aktiven der Regierung vorhanden ist, um ihre Bezüge zu decken.”

³⁰ Protokoll vom 18. August 1878. K. Z. 95. R. M. R. Z. 211.

³¹ Protokoll vom 17. Jänner 1879. K. Z. 23. R. M. R. Z. 225. Gegenstand: Administration Bosniens.

³² Protokoll vom 1. September 1878. K. Z. 111. R. M. R. Z. 214.

igazgatási feladatok ellátását a hadsereg és nem a bosnyák lakosság igényeihez kívánta igazítani. Phillipovich a szeptember 12-i közös minisztertanácsra elkészítette jelentését.³³

A magyar minisztertanácscon október 18-án került napirendre „a boszniai és hercegovinai tartományi kormányzat főnökének ideiglenes hatásköréről szóló tervezet”. A magyar kormány a javaslatot csak azzal a megjegyzéssel fogadta el, hogy a tartományi főnök felelőssége a közös minisztérium irányába határozottabban legyen kifejezve, és a tartományi főnök kinevezési módját is szabályozni kellene.³⁴ Miután a tartományi kormány főnökének hatásköréről szóló javaslat elnyerte az osztrák kormány és a közös miniszterek beleegyezését is, október 29-én az uralkodó jóváhagyta azt.³⁵

Bosznia–Hercegovina polgári közigazgatása élén a szabályzat alapján a Szarajevóban székelő tartományi kormányzat főnöke („*Chef der Landesregierung*”) állt, aki egyben a császári és királyi csapatok Bosznia–Hercegovina területén állomásozó alakulatainak a parancsnoka is volt. Ebben a minőségében rendelkezésére álló hatalmát és katonai szolgálati viszonyát tartományfőnöki hatásköre nem érintette. Mint a csapatok parancsnoka nem volt alárendelve a közös minisztériumnak (*Provisorischer Wirkungskreis des Chefs der Landesregierung*, §. 1.).³⁶ Pál Alfréd joggal jegyzi meg tehát hiányosságként, hogy jellemző Bosznia–Hercegovina okkupáció utáni polgári közigazgatására, „katonai személyeknek a polgári igazgatásban való alkalmazása s a polgári hatóságoknak szűkebb-tágabb körben a katonaiak alá való rendelése”.³⁷ A tartományi kormány főnöke hatásköréről szóló szabályzat komoly hiányosságaként állapítható meg az is, hogy nem volt benne megállapítva kinevezésének módja (ahogy láttuk, ezt egyébként már a magyar kormány is hiányolta).

A *Chef der Landesregierung* tevékenységét a közös minisztérium alárendeltségében gyakorolta (*Wirkungskreis des Commandanten der k. und k. Armee in Bosnien und der Herzegowina in seiner Eigenschaft als Chef der Landesregierung* §. 1., a továbbiakban: WChL).³⁸ Hivatalának gyakorlása közben együtt kellett működnie a polgári közigazgatás minden területén a közös minisztériummal, és csak azon keresztül tarthatott kapcsolatot a „birodalom két felének” központi hatóságaival.³⁹

A hatásköréről szóló szabályzat értelmében irányította a tartományi kormányzat tevékenységét, amely a hatáskörébe tartozó ügyekben mint legfelsőbb közigazgatási szerv járt el („*letzte Instanz im Lande*”). A *Chef der Landesregierung* határozta meg a kormány működési rendjét, és vezette a tartományi rendőrséget (WChL §. 1.). Gondoskodnia kellett arról, hogy az előzetes költségvetést ne hagyja túllépni. Ellenőrizte az összes tartományi hatóság és bíróság tevékenységét, ellátta a hivatalnoki kar és az alkalmazottak fegyelmi hatóságának vezetését. Ellenőrizte a sajtó működését, az egyesületeket, a nyilvános gyűléseket és előadásokat (WChL §. 3.).

³³ Protokoll vom 12. September 1878. K. Z. 90. R. M. R. Z. 216.

³⁴ Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban: MOL) K 27 Miniszterelnökségi Levéltár – Minisztertanácsai jegyzőkönyvek 28. csomó 2028/32 1878. október 18. 1. napirendi pont.

³⁵ HHStA PA XL Interna Liasse IX A 208. *Die Provisorische Verwaltung Bosniens und der Herzegowina seit der Occupation*. Wien, Aus der kaiserlich-königlichen Hof- und Staatsdruckerei, 1879. 7.

³⁶ HHStA PA XL Liasse IX A 208. *Provisorischer Wirkungskreis des Chefs der Landesregierung in Bosnien und der Herzegowina*.

³⁷ Pál: *Politikai szervezet*, 164.

³⁸ A *Provisorischer Wirkungskreis* ... és a *Wirkungskreis des Commandanten* ... szövege teljesen megegyezik, kivéve az átmeneti intézkedésekkel kapcsolatos rendelkezéseket.

³⁹ „er verkehrt in allen Agenden der Civilverwaltung mit dem gemeinsamen Ministerium und nur durch dieses mit den Centralstellen der beiden Reichshälften.” *Die Provisorische Verwaltung*, 7.

A tartományi kormány főnöke adhatta ki az engedélyeket és koncessziókat minden olyan vállalkozás és rendezvény számára, amelynek tevékenységéhez, működéséhez ilyen engedély szükséges volt. Vezetése alá tartozott az útlevel- és idegenrendészet is (WChL §. 2.). Be kellett tartatnia a kormányzati alapelveket, a törvényeket, a szolgálati szabályzatokat. Örködni kellett azon, hogy minden kormányzati szerv kötelességtudóan és szorgalmasan végezze tevékenységét („pflichtgetreue und eifrige Thätigkeit alle Regierungsorgane”, WChL §. 3.).

Jogában állt betölteni minden szolgálati helyet 1500 forint éves fizetésig, vagy a nyolcadik fizetési osztályig. Más szolgálati hely betöltésére javaslatot tehetett a közös minisztériumnak vagy az uralkodónak. Jóváhagyta az áthelyezési, szabadságolási, fizetési előleg és jutalom iránti kérelmeket (WChL §. 4.). Létre kellett hoznia egy meghatározott hatáskörrel rendelkező bizottságot, amely mint tanácsadó és végrehajtó szerv működött a hivatali szervezet mellett (WChL §. 5.). Saját kezdeményezésére javaslatokat és kérvényeket terjesztett elő a közös minisztérium számára minden, a polgári közigazgatás hatáskörébe tartozó ügyben (WChL §. 6.).

Előterjesztést kellett benyújtania a közös minisztériumhoz a tartomány szervezeti beosztásáról, a tartományi kormány belső felépítéséről, a tartományi kormány főnökének alárendelt hatóságokról, azok hatásköréről és szervezeti rendjéről, illetve a hivatali és alkalmazotti kar tervezett illetményeiről (WChL §. 15.).

A WChL előírta, hogy amíg mindezekben nem születik döntés, addig a meglévő hatóságok és tisztviselők a helyükön maradnak, ha feladataikat sikeresen végzik. A WChL felhatalmazta a tartományi kormány főnökét, hogy az átmeneti időre vonatkozó elengedhetetlenül szükséges ideiglenes intézkedéseket tegyen (WChL §. 15.). Minden törvény vagy más norma fennmarad addig, amíg hatályon kívül helyezésüket el nem rendelik. A tartományi kormány főnöke feladata az, hogy ezekből mindazt kiszűrje és hatályon kívül helyezze, ami a Monarchia érdekeivel és az általános jogelvekkel ellentétes (WChL §. 17.).

A WChL §. 14. megállapította azokat a tárgyakat, amelyek a közös minisztérium hatáskörébe kerültek. Ezek különösen: a tartományok jövedelmével és vagyonával való gazdálkodás alapelveinek megállapítása, a vagyontárgyak elidegenítésének jóváhagyása, a tartományi vagyon bérbeadása, megterhelése, illetve a tartományi vagyon kezelésének legmagasabb szintű felügyelete; az adók, vámok fajtainak, mértékének és beszedési módjának a meghatározása; vasúti, gőzhajó és egyéb szállítási vállalkozások koncesszióinak engedélyezése, bányavállalkozások engedélyezése, hitelintézetek, részvénytársaságok működési engedélyének kiadása, minden monopólium- és kereskedelempolitikai ügy, a földesúr és bérlő viszonyát érintő minden szabályozás. A közös minisztérium hatáskörébe tartozott továbbá a területfejlesztés, az államterületre vonatkozó szolgalmak, használati jogok és a földbirtokok ügyei; az egyházi, kolostori és vakuf (mecset) javak ügyei, illetve az ezek vagyontárgyaira vonatkozó igazgatási feladatok; valamint az ezekkel összefüggő jogutódlással kapcsolatos igények érvényesítése; végül a pénz- és érmeügyek, illetve a súly- és tömegmértékek szabályozása.⁴⁰

⁴⁰ Ehhez hasonló jogkörrel rendelkezett Albrecht főherceg is, aki 1851. október 10-e és 1860. március 30-a között töltötte be a magyarországi kormányzó tisztségét. Az ő hatáskörét Alexander Bach bíródomini belügyminiszter javaslatára Ferenc József határozta meg. Albrecht főherceg megtartotta a legfontosabb polgári hatásköröket, így a „törvényhozási természetű” ügyeket, a szervezési kérdéseket, a kinevezéseket, a kitiüntetések adományozásának jogát, illetve a rendőri ügyeket. A miniszterek „alázatos jegyzéket” küldtek a kormányzónak, aki „egyszerű jegyzék” révén terjeszthette elő javaslatait a minisztériumok vagy a császár hatáskörébe tartozó ügyekben. A magyarországi hatóságok és a minisztériumok kizárólag a kormányzó útján tartották a kapcsolatot. Albrecht közvetlen

A szeptember 12-én tartott közös minisztertanácsi ülésen, amelyen az uralkodó, a közös miniszterek, Beck és Joseph von Schwegel közös külügyminisztériumi osztályfőnök vett részt, Ferenc József kijelentette, hogy szükség lenne egy olyan irodára, amely Bosznia–Hercegovina igazgatását intézné. Ez csupán átmeneti szervezet lenne, amelyet a továbbiakban át lehetne alakítani. Mivel Bosznia–Hercegovina igazgatásának ügyét egyik közös minisztérium alá sem lehet rendelni,⁴¹ ezért az iroda a közös minisztertanács alá tartozna, hatásköre csak a legfontosabb ügyekre terjedne ki.

Andrássy az iroda létrehozása mellett érvelt, mert ezt tartotta a legpraktikusabb megoldásnak. Ennek a szervezetnek olyan hivatalnoki állománya lenne, amely kizárólag az iroda számára meghatározott feladatok ellátásával törődne. Hofmann közös pénzügyminiszter szerint azonban az iroda könnyen feleslegessé válhat, ha a katonai igazgatásra már nem lesz tovább szükség.

Ferenc József szeptember 16-án Legfelsőbb Elhatározással kinevezte a Bosznia–Hercegovina ügyeivel foglalkozó Bizottságot („*Commission für die Angelegenheiten Bosniens und der Herzegowina*”). A Bizottság valamikor szeptember 20-a után kezdhetett meg a munkáját, mivel az uralkodó a szeptember 20-án tartott közös minisztertanácson még csak a reményét fejezte ki, hogy a Bizottságot nemsokára összehívják.⁴² Bár az október 11-i ülésen Andrássy elismerően szólt a Bizottság tevékenységéről,⁴³ a munka mégsem haladhatott megfelelő ütemben, mivel a november 16-i minisztertanácson az uralkodó zárszavában egy utalást tett arra, hogy meg kell gyorsítani a Bosznia–Hercegovina számára létesítendő adminisztráció felállítását.⁴⁴

A magyar minisztertanács október 18-án tárgyalta és fogadta el változtatás nélkül a Bosznia–Hercegovina ügyeit tárgyaló Bizottság hatásköréről szóló tervezetet.⁴⁵ A Bizottság a közös minisztérium alárendeltségében működött, tagjai a három közös miniszter által delegált küldöttek, valamint a birodalom két fele („*beider Reichshälften*”) kormányainak képviselői, akik szintén részt vettek a Bizottság tanácskozásain. A magyar miniszterelnök Jekelfalussy Lajos belügyminiszteri tanácsost nevezte ki a Bizottság tagjává, ezt a magyar minisztertanács elfogadta.⁴⁶ Helyettese Ghyczy Emil belügyminiszteri tanácsos lett.⁴⁷ A Bi-

előterjesztést tehetett az uralkodónak. Miután átvette a helytartóság irányítását, minden polgári és rendőri hatáskör hozzá tartozott. Alárendeltségébe tartoztak a haditörvényszékek is, egyben ő volt a III. hadsereg főparancsnoka. Berzeviczy Albert: *Az abszolútizmus kora Magyarországon 1849–1865*. 1. kötet, Budapest, 1922. 269–270.; Sashegyi Oszkár: *A neoabszolútizmus rendszere 1849–1867*. In: Pölöskei Ferenc–Ránki György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, 1981. 106.

⁴¹ „daß die Angelegenheiten, ... ohnedies in den Wirkungskreis des einen oder des anderen gemeinsamen Ministeriums fallen.” Protokoll vom 12. September 1878. K. Z. 90 R. M. R. Z. 216.

⁴² Protokoll vom 20. September 1878. K. Z. 108 R. M. R. Z. 219. Gegenstand: Administrative Angelegenheiten Bosniens.

⁴³ „übrigens arbeite die beim Ministerium des Äußern eingesetzte gemischte Commission für Bosnien sehr eifrig und werde ihr Operat derart rechtzeitig fertig stellen, daß bis zum Beginn der Delegationsverhandlungen annäherungsweise ermittelt worden können wird.” Protokoll vom 11. Oktober 1878. K. Z. 5-879 R. M. R. Z. 220.

⁴⁴ Protokoll vom 16. November 1878. K. Z. 123 R. M. R. Z. 222.

⁴⁵ MOL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 28. csomó 2028/32 1878. október 18. 1. napirendi pont.

⁴⁶ MOL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 28. csomó 1790/27 1878. szeptember 27. 6. napirendi pont.

⁴⁷ MOL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 29. csomó 2218/37 1878. december 2. 1. napirendi pont.

zottság további tagjai: Rudolf Boroviczka Ritter von Theman, a közös hadügyminiszter képviselője, Alexander Mérey von Kaposméré, a közös pénzügyminiszter képviselője, Hermann Freiherr von Gödel-Lannoy, az osztrák kormány képviselője és Joseph von Schwegel, a közös külügyminiszter képviselője.⁴⁸

A Bécsben tevékenykedő Bizottság számára megalkotott ideiglenes hatásköri szabályzat⁴⁹ szerint a Bizottság minden, Bosznia–Hercegovinával kapcsolatos hivatalos ügyben hatáskörrel rendelkezett, tevékenységének döntő részét azonban a közigazgatás szervezeti kérdései alkották, illetve minden, a tartományokkal kapcsolatos törvényjavaslathoz szakvéleményt nyújtott. (*Provisorischer Wirkungskreis der Commission für die Angelegenheiten Bosniens und der Herzegowina* §. 1., a továbbiakban: PW)

A Bizottság elnöke a közös külügyminiszter képviselője, annak akadályoztatása esetén a helyettese. A Bizottság tagjainak és azok helyetteseinek a meghatalmazása az érdekelt miniszter által kieszikölött Legfelsőbb Jóváhagyáshoz kötött. (PW §. 2.) A Bizottság a közös külügyminisztériumban tartotta az üléseket. Az érdekelt miniszter megbízásából bármelyik delegátus kérhette rendkívüli ülés tartását. (PW §. 3.)

Az ideiglenes hatásköri szabályzat szerint az éppen aktuális ügyek iratait a közös külügyminisztérium révén juttatták el a Bizottság számára, ha azt a közös minisztérium vagy az egyik kormány kívánta. Az ügyek előterjesztője az elnök, aki gondoskodik arról, hogy a Bizottságot minden fontosabb ügy kapcsán megfelelően tájékoztassák. Minden bizottsági tag bármely fontosabb iratba bármikor közvetlenül betekinthezett. (PW §. 4.)

A pénzügyi kérdésekben a „birodalmi” pénzügyminiszter („*Reichs-Finanzminister*”) a katonai ügyekről a „birodalmi” hadügyminiszter („*Reichs-Kriegsminister*”) képviselője készített beszámolót, minden más ügyben pedig a külügyminiszter képviselőjének helyettese. (PW §. 5.) Különleges kérdések megvitatása alkalmából a Bizottság igénybe vehette szakemberek tanácsait, akik esetről esetre vagy a közös minisztérium vagy a birodalom két felének minisztériuma („*den Ministerien beider Reichshälften*”) révén vehettek részt a tanácskozásokon. (PW §. 6.) A bizottsági tárgyalásokról jegyzőkönyv készült, amelyet minden ülés után megküldtek a közös minisztereknek és a két kormányfőnek. A jegyzőkönyvek minden példányát a Bizottság elnöke vagy az ő képviselője hitelesítette. (PW §. 7.) Ha a Bizottság valamely ügyben kérvényt nyújtott be, arról a közös minisztérium döntött. (PW §. 8.)

A Bizottság tevékenységének eredményes folytatásához nélkülözhetetlen eszközöket, így a megfelelő hivatali személyzetet a közös minisztérium biztosította. A hivatali személyzet közvetlenül a Bizottság elnöke alárendeltségében dolgozott, a szakszerű ügyintézésért neki tartoztak felelősséggel. (PW §. 13.) A Bizottság a tartományi igazgatás zárszámadását felülvizsgálat céljából megküldte a Legfelsőbb Közös Számvevőszéknek. (PW §. 15.) A folyamatban lévő ügyek intézését azonban átruházták egy, a Bizottság köréből választott Bizottmányra.⁵⁰ A Comité csak a három birodalmi miniszter („*Reichsminister*”) képviselőiből állt,⁵¹ és tulajdonképpen végrehajtó szervként funkcionált. (PW §. 10.) Ennek vezetője szintén a közös külügyminiszter képviselője vagy annak helyettese volt. (PW §. 9.)

Ha a Comité tagjai között valamilyen fontosabb kérdésben véleménykülönbség adódott volna, vagy olyan kérdés merült fel, amelyre vonatkozóan a tagoknak nem volt felhatalmazásuk az őket delegáló miniszterektől, akkor a Comité elnöke az ügy ismertetésével

⁴⁸ HHStA PA XL Interna Liasse IX A 208.

⁴⁹ HHStA PA XL Interna Liasse IX A 208. *Provisorischer Wirkungskreis der Commission für die Angelegenheiten Bosniens und der Herzegowina*.

⁵⁰ „aus der Mitte dieser Commission entnommenen Comité”

⁵¹ *Die Provisorische Verwaltung*, 5.

együtt előterjesztést nyújtott be a közös minisztériumhoz a döntés meghozatala érdekében. Ha a közös minisztertanács nem ülésezett, de az ügy fontos volt, akkor az előterjesztést az ügyben leginkább érintett közös miniszterhez nyújthatta be. (PW §. 11.) A jegyzőkönyvezésre, a hivatali személyzetre, illetve a beszámolók tekintetében ugyanazok a szabályok voltak az irányadók, mint a Bizottság esetében. A szabályzat elrendelte, hogy a Comité saját ügyrendet hozzon létre. (PW 14.)

A Comité ügyrendje előírta, hogy minden, a közös miniszterek által Bosznia–Hercegovina ideiglenes polgári igazgatása tárgyában keletkezett ügyirat a Comitéhez kerüljön. (*Geschäftsordnung des Comité's für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina* §. 1., a továbbiakban: GO) A beérkező iratokat a Comité elnöke vette át, gondoskodott azok jegyzőkönyvbé vételéről. A Comité minden tagja betekintést nyerhetett az iratokba. (GO §. 2.) A csekélyebb súlyú ügyeket a hivatalvezető irányításával intézték el. (GO §. 3.) A kiutalt ügyeket a referensek véleményezték (GO §. 4.), majd a Comité döntött. A döntéshozatal folyamatossága és zavartalansága érdekében a Comité ügyrendje előírta a heti legalább kétszeri ülésezést. (GO §. 5.)⁵²

A Bizottság berkein belül néhány hónap után arra a megfontolásra jutottak, hogy a megszállt tartományok igazgatása sokrétű követelményeket támaszt a közigazgatásban tevékenykedők számára. A Comité ezt a feladatot nem képes betölteni, ezért a végrehajtást át kellene szervezni.⁵³

A február 19-én tartott közös miniszteri tanácskozást – ahol a két miniszterelnök egyébként nem volt jelen – az uralkodó már kifejezetten azzal a céllal hívta össze, hogy megvitassák a Bizottság hatáskörének esetleges megváltoztatását, ami a jövőben pusztán arra terjedne ki, fűzte hozzá Ferenc József, hogy a legfontosabb szervezeti jellegű kérdésekben elvi megbeszéléseket folytasson. Ami az ügyek végrehajtását illeti, ezt a jövőben egy külön szerv intézné. Ezen az irodán keresztül tartaná a kapcsolatot a közös minisztérium és a tartományi kormányzat. Hogy a végrehajtás minden szinten egységessé váljon, a végrehajtó szervet és a pusztán tanácsadó szervet el kell választani egymástól. Mivel a Bizottság eredetét tekintve tanácsadó szervként jött létre, a közigazgatási teendőket érintő ügyiratokat a jövőben nem szükséges megkapnia. Csak azok az iratok illetik meg a Bizottságot, amelyekről szavazniuk kell, ezeket a közös minisztérium által terjesztik elő.⁵⁴ Andrassy egyetértett az uralkodó felvetésével, hogy a Bizottság csak elvi jellegű ügyekkel foglalkozzon.

Schwegel felsorolta azokat az okokat, amelyek eddig akadályozták a gyors ügyintézkést, és akadályozták a Comité munkáját.⁵⁵ Az uralkodó erre megjegyezte, hogy a végrehajtás ve-

⁵² HHStA PA XL Interna Liasse IX A 208. *Geschäftsordnung des Comité's für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina*.

⁵³ *Die Provisorische Verwaltung*, 6.

⁵⁴ „und daß der Exekution Theil der Geschäfte in einem besonderem Bureau geführt werde, welches auf die Wechselbeziehung zwischen dem gemeinsamen Ministerium und der Landesregierung zu erhalten hätte. Einheit der Executive nach oben und unten [...] und deshalb sollte das Executive-Organ von den berathende Körper getrennt werden. Die Commission hätte auf ihre ursprüngliche Bestimmung als berathendes Organ zurückgeführt zu werden und aus diesem Grund sollte die Mittheilung der Akte der Verwaltung an die Commission künftig entfallen und dieselbe nur über das ihr Votum abgeben, was ihr durch das gemeinsame Ministerium zu diesen Zwecke vorgelegt wird.” Protokoll vom 19. Februar 1879. K. Z. 29 R. M. R. Z. 228.

⁵⁵ „stellt die Ursachen dar, welche den bisherigen Apparat an raschen Arbeiten behindert haben und führt insbesondere an daß die Arbeitstheilung nach ständigen Referenten in Comité dem Vorsit-

zetését egy miniszternek kellene átvennie. Hofmann hozzáfűzte, hogy a végrehajtással megbízott miniszternek rendelkeznie kellene egy, csak erre a feladatra rendelt személyi állománnyal. Azt, hogy melyik közös miniszter irányítsa Bosznia–Hercegovina igazgatását, a közös minisztertanácsnak kell kiválasztania, javasolta Andrassy. Egyedül a közös hadügy-miniszter nem lelkesedett azért, hogy egyszemélyi vezető felügyelje Bosznia–Hercegovina igazgatását. Az ülésen végül megállapodás született arról, hogy Bosznia–Hercegovina adminisztrációját egy miniszter vezesse, aki az uralkodónak és a közös minisztertanácsnak felelős, és minden folyamatban lévő ügyben dönt. A Bizottság hatáskörének átalakításáról Hofmann közös pénzügyminiszternek kellett egy tervezetet kidolgoznia.⁵⁶

1879. február 24-én a közös minisztérium benyújtott egy indítványt az uralkodóhoz, hogy az eddig a Comité által intézett ügyeket a közös minisztérium felelősségének fenntartása mellett bízza az egyik közös miniszterre.⁵⁷ A javaslattervezetet aznap a közös miniszteri konferencián el is fogadták. Mivel ezen a közös minisztertanácson sem volt jelen a két miniszterelnök, a döntést velük is közölni kellett. A közleménnyel együtt elküldték a javaslatról szóló előterjesztést is, de a változtatás indokait a két kormányfővel ilyen módon nem közölték.

Andrassy nem értett egyet azzal, hogy a két kormányfőt még azelőtt értesítsék, hogy az uralkodó valamelyik közös minisztert kinevezte volna. Úgy vélte, ezzel a két kormány indokolatlanul nagy befolyásolási lehetőséghez jut. Ezért azt indítványozta, hogy a javaslatot anélkül fogadják el, hogy közölnék azt a miniszterelnökökkel, hogy Ferenc József minél hamarabb kinevezhesse a minisztert. Hofmann azt hangoztatta, hogy a változtatás tulajdonképpen nem a Bizottságot érinti, hanem a Comitét, ezért a kormányfők jogai nem csorbultak.⁵⁸

Két nap múlva, február 26-án az uralkodó is szentesítette a változtatásokat, és Legfelsőbb Elhatározással megbízta a közös pénzügyminisztert az okkupált tartományok közigazgatása feletti legmagasabb szintű felügyelettel. A közös pénzügyminiszter arra is megbízást kapott az uralkodótól, hogy hozzon létre egy ideiglenes irodát, amely a másik két közös miniszterrel egyetértésben minél hamarabb javaslatokat fog előterjeszteni.⁵⁹ Hogy a közös pénzügyminiszter hatáskörét megfelelően tudja ellátni, a másik két közös minisztérium hivatalnoki állományából átkerült hozzá bizonyos számú tisztviselő. A közös pénzügyminiszter alá rendelt iroda március 11-én alakult meg.

zende ein Eingreifen unmöglich gemacht habe." A minisztertanácsai jegyzőkönyv sajnos nem részletezi az okokat.

⁵⁶ Protokoll vom 19. Februar 1879. K. Z. 29 R. M. R. Z. 228.

⁵⁷ „unter gemeinsamer Verantwortlichkeit” *Die Provisorische Verwaltung*, 6.

⁵⁸ „Der Entwurf an einem a. u. [alleruntertänigste] Vortrage betreffend die Änderung des Wirkungskreises der bosnischen Commission wird genehmigt und beschlossen daß sich den bei derseitigen Regierungen gegenüber auf die Mittheilung beschränken ist, daß das gemeinsame Ministerium beschlossen habe, bei Sr. Majestät die Übergabe der Executive an einen gem. Minister zu beantragen und es ihre Zustimmung voraussetzte. Der Mittheilung ist gleichzeitig mit der Vorlage des Vortrages zu expediren.” Protokoll vom 24. Februar 1879. K. Z. 30 R. M. R. Z. 229.

⁵⁹ „In Genehmigung dieses Antrages hat Seine Majestät mit Allerhöchster Entschliessung vom 26. Februar dem k. und k. Reichsfinanzminister diese Aufgabe übertragen, und denselben zugleich beauftragt behufs Zusammenstellung eines provisorischen Bureaus für die Angelegenheiten Bosniens und der Herzegowina, im Einvernehmen mit dem k. und k. Minister des Äußern und dem k. und k. Reichskriegsminister, ethunlichst Vorschläge zu unterbreiten.” *Die Provisorische Verwaltung*, 6. Pál Alfréd művében március 9-i dátum szerepel. Pál: *Politikai szervezet*, 3.

Bosznia–Hercegovina államjogi státusza

A magyar kormány 1878. november 2-án a képviselőház elé terjesztette a Berliini Szerződést,⁶⁰ mégpedig pusztán tudomásulvétel végett, vagyis ekkor még nem arról volt szó, hogy a Berliini Szerződést becikkelyezzék. A november 27-i közös minisztertanácson az uralkodó logikusnak, ésszerűnek⁶¹ tartotta, hogy a Berliini Szerződést hasonló módon a *Reichsrat* elé is benyújtsák.

Sisinio Prêtis osztrák pénzügyminiszter szerint a Berliini Szerződés betervezésének indoka kétséges, mivel a politikai szerződések kötése a korona felségjoga, és csak azokat a szerződéseket kell betervezni a *Reichsrat* elé, amelyek területi változásokat vagy az állampolgárok számára anyagi terhet jelentenek. Szerinte a Berliini Szerződés esetében egyikről sincs szó. Ha a Berliini Szerződést benyújtanák, ebből a *Reichsrat* arra a következtetésre juthatna, hogy a politikai szerződések kötésének joga a korona jogköréből átkerült hozzájuk.⁶²

Az osztrák Monarchia valamennyi országát érintő közös ügyekről és azok kezelési módjáról szóló osztrák törvény 1. § a) bekezdése szerint közös ügy a külügy, ide értve a „nemzetközi szerződések tekintetében esetleg szükségessé váló intézkedéseket; a nemzetközi szerződések jóváhagyása azonban, amennyiben az az alkotmány értelmében szükséges, a két birodalomfél képviselőtestületeinek (a birodalmi tanácsnak és a magyar országgyűlésnek) a jogkörébe tartozik”.⁶³ A közös ügyekről és azok kezelési módjáról szóló magyar törvény (az 1867. évi XII. törvénycikk) 8. §-a viszont annyit mond ezzel kapcsolatban, hogy „a nemzetközi szerződéseket mindenik ministerium a saját törvényhozásával közli”.⁶⁴

A paritás alapján az osztrák képviselőtestület elé is a teljes szerződést kellett betervezeni. Az osztrák törvény azonban a nemzetközi szerződések „jóváhagyásáról” rendelkezik. Márpedig így a paritás azt jelenti, hogy a magyar törvényhozásnak is jóvá kell hagyni, törvénybe kell iktatni a Berliini Szerződés teljes szövegét. Tisza Kálmán felvetette, hogy csak Spizza elfoglalásáról kellene törvényjavaslatot benyújtani.⁶⁵ Adolf Wilhelm Daniel Fürst von Auersperg osztrák miniszterelnök ezzel szemben kijelentette, hogy a teljes paritást a két javaslat azonossága jelenti. Prêtis véleménye az volt, hogy Tisza javaslata teljesen elmentés az eddig követett gyakorlattal és az alkotmányos szabályozással is.

Tisza ezzel nem értett egyet. Szerinte egész máshogy festene a dolog, ha az egész Berliini Szerződést a törvényhozások elé terjesztenék. Ezzel a magyar országgyűlés előtt a külügyi politika képviselte teljesen lehetetlenné válna. Semmiféle kezességet nem lehet vállalni azért, hogy a magyar országgyűlés tényleg elfogadja, fejtegette a magyar miniszterelnök. Viszont még az okkupáció ellenzői is annyira tapintatosan viselkedtek, és oly nagy hűséget tanúsítottak a dualista intézményrendszer iránt, hogy megelégednének a Berliini Szerződés pusztá tudomásulvétel végett történő betervezésével is. A magyar kormány ilyen irányú törekvéseit valószínűleg siker koronázná.

Ha azonban Bécsben a Berliini Szerződést jóváhagyná a Birodalmi Gyűlés, akkor a magyar parlament hasonló jellegű követelése elől a magyar kormány nem tudna kitérni. Mi lenne akkor, ha Bécsben elfogadnák a Berliini Szerződést, Budapesten viszont nem? Ebből

⁶⁰ Az 1878. évi október 19-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója (a továbbiakban: Képviselőházi Napló), I. kötet, Budapest, 11. ülés, 1878. október 2. 109.

⁶¹ „schlüssig” Protokoll vom 27. November 1878. K. Z. 124 R. M. R. Z. 223.

⁶² Protokoll vom 27. November 1878. K. Z. 126 R. M. R. Z. 223.

⁶³ Cieger András (szerk.): *A Kiegyezés*. Budapest, 2004, 165.

⁶⁴ *Corpus Iuris Hungarici-Magyar Törvénytár*, CD-ROM.

⁶⁵ „daß ein besonders Gesetz wegen der Erwerbung Spizza's vorgelegt werden solle. Ein derartiges Gesetz werde wahrscheinlich auch vor dem ungarischen Reichstag gebracht werden müssen.”

még nagyon komoly következmények keletkeznének. Éppen emiatt a törvényhozások jóváhagyását csak a Berliini Szerződés Spizzát érintő részére vonatkozóan kellene kérni, han- goztatta a magyar kormányfő.⁶⁶

A kérdésben végül az osztrák fél álláspontja győzedelmeskedett, így Tiszának engednie kellett. A magyar minisztertanács 1879. február 25-én tárgyalta a Berliini Szerződés törvénybe iktatásáról szóló törvényjavaslatot. A miniszterelnök előterjesztette, hogy a Monarchia közjogi helyzete miatt „a monarchia mindkét részében a nemzetközi szerződések tekintetében egyforma intézkedések lévén leendő”. Az előterjesztés hivatkozott a magyar és osztrák törvény közötti különbségre, és hangsúlyozta, hogy az osztrák törvény szövegének a magyar közjogban a becikkelyezés felel meg. Tisza ezért „multhatatlanul szükségesnek tartja” a Berliini Szerződést törvénybe iktatni. A magyar minisztertanács a javaslatot elfogadta.⁶⁷

Az 1879. január 17-i közös minisztertanács napirendjén szerepelt először a Bosznia–Hercegovina igazgatásának vezetéséről szóló törvényjavaslat tervezete.⁶⁸ Ahogy a napirendi pontból látható, kifejezetten azzal számoltak, hogy Bosznia–Hercegovina igazgatása kapcsán meg fog változni a delegációk hatásköre. Később a törvényjavaslat parlamenti vitájában ez a kitétel már sehol sem szerepelt.

Az egy nappal később tartott közös miniszteri konferencia jegyzőkönyvéből kiderül, hogy a Bosznia–Hercegovina közigazgatása tekintetében hozandó törvény ötlete a magyar féltől származott. A magyar álláspont szerint törvényben kell megállapítani a felhatalmazást Bosznia–Hercegovina igazgatása vonatkozásában. Tisza úgy vélte, ahhoz, hogy a kormányzat a Berliini Szerződésnek megfelelően rendezze be Bosznia–Hercegovina közigazgatását, szükséges a Monarchia minden államterületének a felhatalmazása. Az osztrák nézőpont az volt, hogy egyedül a Berliini Szerződésből ered a felhatalmazás Bosznia–Hercegovina közigazgatásának ellátására, a törvényhozásoknak erre vonatkozó joguk nincs. Auerperg hangsúlyozta, hogy egyedül a koronának van arra joga, hogy megszervezze ott a közigazgatást. Prétis úgy vélte – és ebben Andrássy is egyetértett vele –, hogy az okkupált tartományok igazgatása nemzetközi szerződésen alapszik, így Bosznia–Hercegovina közigaz-

⁶⁶ „Anders aber stünde es, wenn der ganze Vertrag der Genehmigung des Reichsrathes unterzogen werden würde. Wer genehmigt hat, unleugbar auch das Recht zu verwerfen. Jedenfalls aber würde damit die Vertretung der auswärtigen Politik vor dem ungarischen Reichstage schlechthin unmöglich. Auch könne keine Bürgschaft dafür übernommen werden, daß das ungarische Abgeordnetenhaus, falls ihm gleichfalls das Genehmigungsrecht zu gestanden würde, den Vertrag wirklich annehmen würde. Bis jetzt hatten auch die Gegner der Occupation so viel Tact und Anhänglichkeit an die dualistischen Institutionen an den Tag gelegt um sich mit der Vorlage des Vertrages zur bloßen Kenntnißnahme zufrieden zu stellen. Die Bemühungen der Regierung in dieser Richtung seien von Erfolg gekrönt zu wesen. Wenn aber in Wien die Genehmigung des ganzen Vertrages erfolge, dann könne die Regierung [...] im ungarischen Reichstage keinen Widerstand mehr entgegensetzen und dann sei dankbar, daß in Wien die Genehmigung ertheilt in Budapest verweigert werde, d. h. man steht vor sehr ernsten Consequenzen. Die Basis sei, wie gesagt, die volle Parität. Wolle man weiteren Verwirklungen aus dem Wege gehen, wolle man die Zukunft frei halten und nicht ein bedenkliches Präjudiz für die künftige Leitung der auswärtigen Politik schaffen, so dürfe sich die Genehmigung der Legislative ausdrücklich nur auf Spizza beziehen.” Protokoll vom 27. November 1878. K. Z. 126 R. M. R. Z. 223.

⁶⁷ MOL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 29. csomó 694/9 1879. február 25. 3. napirendi pont.

⁶⁸ Protokoll vom 17. Jänner 1879. K. Z. 23 R. M. R. Z. 225. 3. napirendi pont: Eine Gesetzesvorlage wegen Führung der Administration durch das gemeinsame Ministerium beziehungsweise die Erweiterung des Wirkungskreises der Delegationen in dieser Hinsicht.

gatása közös ügy, azt a kiegyezési törvények már megfelelően szabályozták, ezért felesleges lenne egy új törvény.

Eduard Taaffe osztrák belügyminiszter a március 1-jei közös miniszteri konferencián hangsúlyozta, hogy egy Bosznia–Hercegovina igazgatásáról szóló törvény semmi olyat nem tartalmazhat, amit a kiegyezési törvények ne szabályoznának. Ha pedig van olyan törvény, amely megfelelően rendezi a helyzetet, akkor nem lenne célszerű a törvényhozásoknak megengedni, hogy eldöntsék, vajon Bosznia–Hercegovina közigazgatása tényleg a közös ügyek közé tartozik-e vagy sem. Nem tartotta valószínűnek, hogy mindkét törvényhozás elfogadja majd a javaslatot, ez pedig a közvéleményt rendkívül felizgatná, éppen akkor, amikor a közvélemény megnyugtatóan kijelentenék, hogy a hatáskörökre vonatkozóan már tisztázták álláspontjaikat, mégpedig a közös ügyekre fennálló törvényeknek megfelelően, ez igen jó benyomást keltene.⁶⁹

Andrássy ebben az ügyben a magyar álláspont ellen szólalt fel. Szerinte Bosznia mind katonai mind politikai tekintetben közös ügynek számít. Ebben a tekintetben tehát döntően a delegáció hatáskörébe tartozik. Hogy a törvényhozások átvegyék a delegációktól ezt a hatáskört, azt nem lenne képes elfogadni, mivel azt túlságosan is aggályosnak találja.⁷⁰ Egy ilyen törvény megváltoztatná a delegációk hatáskörét, ez nem lenne sem kívánatos, sem megvalósítható, mert ezzel új kiegyezési tárgyalásokra kerülne sor.⁷¹ Bosznia–Hercegovina költségeit a saját bevételeiből kell fedezni. Mivel az okkupált tartományok nem tartoznak a Monarchiához, ha a saját bevételeik a kiadások fedezésére mégsem bizonyulnának elégségesnek, abban az esetben ideiglenesen a közös költségekből kellene azokat fedezni, de hogyan vállalhatnának ezért felelősséget a közös miniszterek.

Tisza ezzel szemben éppen a miniszteri felelősség fontosságát hangsúlyozta.⁷² A törvénytervezet indokolásából kiderül, hogy amennyire csak lehetséges, biztosítani akarta a terület közigazgatása feletti parlamenti befolyást. Szükségesnek tartotta ezen felül azt is, hogy a Bosznia–Hercegovina igazgatása tekintetében felmerülő költségek felett is legyen parlamenti ellenőrzés. Egy ilyen törvény megalkotásával azt is el lehet kerülni, hogy a tartományok közjogi helyzetét parlamenti ellenőrzés nélkül megváltoztassák.⁷³

A március 1-jén tartott közös minisztertanácson a törvényhozásokkal szembeni eljárás mikéntje volt napirenden. A költségek kérdésében nem született megállapodás a két kormány között. Elfogadták, hogy a tartományok igazgatásáért felelős közös miniszter kérje a szükséges pénzt a delegációktól. Nem szükséges azonban, hogy ugyanolyan eljárással igényeljük a pénzt a két delegációtól. El akarták hárítani annak veszélyét, hogy ha a Bosznia–Hercegovina igazgatásának vezetéséről szóló törvényjavaslatot beterjesztenék, ez a tör-

⁶⁹ „Wenn aber die Regierungen in beiden Legislativen übereinstimmend erklären, daß die Kompetenzgrenzen bereits festgestellt sind und wie sie die diesfälligen Gesetze auffallen, so kann dies nur den besten Eindruck hervorbringen.” Protokoll vom 1. März 1879. K. Z. 59 R. M. R. Z. 230.

⁷⁰ „Bosnien ist nun eine gemeinsame Angelegenheit in jeder Beziehung, sowohl politisch als militärisch. Dieser Theil der Aufgabe gehört also entschieden in den Bereich der Delegationen. Daß die Legislativen diese Competenz der Delegationen neuerdings übertragen sollten, darauf vermöchte Sprecher [*vagyis Andrássy*] nicht einzugehen, es wäre zu bedenklich.” Protokoll vom 18. Jänner 1879. K. Z. 214 R. M. R. Z. 226.

⁷¹ „wir kämen in eine neue Ausgleichsverhandlung hinein”

⁷² Protokoll vom 18. Jänner 1879. K. Z. 214 R. M. R. Z. 226. Vorlage an die Legislativen wegen Ermächtigung zur Administration Bosniens.

⁷³ A Bosznia–Hercegovina igazgatása tárgyában beterjesztett törvényjavaslat indokolása. Az 1878. október hó 17-ére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának Irományai IV. kötet, Budapest, é. n. 323.

vényhozásokat arra a következtetésre indítsa, hogy ezáltal a kiegyezési törvények módosítására kerülne sor. Ha az okkupáció kérdése a törvényhozások előtt napirendre kerül, a kormányoknak ki kell jelenteniük egy nyilatkozatban, hogy a jelenlegi törvények által meghatározott jogalaphoz indulnak ki, és azt továbbra is fenntartják.⁷⁴

Éppen ezért, ha a törvényhozások Bosznia–Hercegovina tárgyában külön törvényjavaslat benyújtását kívánják, a kormányoknak le kell szögezniük, hogy ez csak akkor lépne hatályba, ha a törvényt mindkét államban elfogadják.⁷⁵ A magyar kormány ekkor már rendelkezett egy törvénytervezettel, amelyet el is fogadtak mint elvi alapot. A két kormány ezt a javaslatot tekintette tárgyalási alapnak. Megegyezés született közöttük arról, hogy akkor is ragaszkodni fognak a fennálló törvényes keretekhez, ha a felek között nem jönne létre egyezség.⁷⁶

Ha összevetjük a fenti elképzeléseket a január 17-én lefolytatott közös minisztertanács 3. napirendi pontjával (lásd 56. hivatkozás), akkor szembetűnő, hogy már szóba sem kerül a delegációk hatáskörének bővítése, éppen ellenkezőleg, kifejezetten hangsúlyozzák a dualista struktúra változatlanságát. Ez kiderül Andrássy szavaiból is.⁷⁷ Tisza kinyilvánította, hogy Bosznia–Hercegovina okkupációját közös ügynek tekinti, és ennek megfelelően fogják kezelni azt. Az igazgatásról szóló törvényt viszont feltétlenül szükségesnek tartotta.⁷⁸ Úgy gondolta, a helyzet nem maradhat tartós anélkül, hogy a felhatalmazást egy erre vonatkozó törvényben szabályoznák.⁷⁹ Még hozzáfűzte, hogy tevékenységét nem lenne képes a javaslat benyújtásához szükséges felhatalmazás nélkül tovább folytatni.⁸⁰

Prêtis azt szerette volna, hogy a törvényjavaslatokat ne a két kormány terjessze be, mert ezzel elismernék, hogy Bosznia–Hercegovina közigazgatása vonatkozásában nincs törvé-

⁷⁴ „bei dem Umstande, als es in Ungarn erwünscht ist, wenn die Angelegenheit in der Legislative einmal zur Sprache kommt, eine diesfällige Vorlage zu machen, einigte man sich dahin, daß dies nur in der Art denkbar sei, daß beide Regierungen in den Legislativen mittelst einer speziellen Erklärung aussprechen: die in den jetzigen Gesetzen begründete Rechtsbasis bleibe aufrecht und sei für diese Angelegenheit ausreichend.” Protokoll vom 1. März 1879. K. Z. 59 R. M. R. Z. 230.

⁷⁵ „daß das Gesetz erst dann ins Leben treten könne, wann es auch in der anderen Reichshälfte angenommen und sanktioniert worden sein wird”

⁷⁶ „gestern wurde der vom kgl. Ung. Ministerium ausgearbeitete Gesetzentwurf im Prinzip als Basis acceptirt und der Beschluß gefaßt gegenwärtig auf etwaige Anträgen vorläufig mit der Erklärung zu antworten, daß man im Begriffe sei sich über einen Gesetzesvorschlag zu einigen, daß es jedoch bei den bestehenden Gesetzen verbleiben werde, wenn eine Einigung nicht zu Hande kommt.”

⁷⁷ „erblickt keine Gefahr darin, daß beide Regierungen die erwähnte Erklärung abgeben. Erreichen wir damit, daß die Gesetzentwurf notiert wird, so ist der Erfolg da. Gelingt es nicht, die Notierung zu erlangen, so ist doch das gewonnen, daß mit der Erklärung alle anderen Ansichten beseitigt sind. Gefährlich wäre es nur, wenn eine Regierung erklären würde, daß ein neues Gesetz nothwendig sei. Gehen beide Regierungen jedoch gleichmäßig mit der gestern proponierten Erklärung vor, so kommt es nur darauf an, ob die Vorlage des neuen Gesetzes verlangt wird oder nicht. Wird sie verlangt, dann sagt man, daß das Gesetz nur eine Explikation des bestehenden Rechtes sei und übrigen nicht in Wirksamkeit treten könne, wenn es nicht von beiden Legislativen gleichförmig angenommen wird.”

⁷⁸ „hält an der Überzeugung fest, daß die Occupation und Administration Bosniens sowie jede andere derartige Aktion nur als gemeinsame auswärtige Angelegenheit zu führen ist. Allein dies muß in einem Gesetze klar ausgesprochen werden”

⁷⁹ „ohne die Ermächtigung zur Einbringung des bezüglichen Gesetzes”

⁸⁰ „könnte er ohne die Ermächtigung zur Einbringung des Entwurfes die Geschäfte nicht fortführen.”

nyes alap.⁸¹ Az uralkodó szükíteni szeretne volna a javaslat tartalmát. Azt hangoztatta, hogy a parlamentek ellenőrzési jogát csak arra az esetre kellene figyelembe venni, amikor kifejezetten Bosznia–Hercegovina államjogi helyzetéről van szó. Azonban a tartományok szervezeti kérdéseibe nem lenne tanácsos beleszólniuk, hiszen azok számukra idegen területek. Andrássy szintén nehezményezte, hogyan szólhatnak bele a törvényhozások olyan területek ügyeibe, amelyeknek nincs képviselőik körükben.⁸²

Felmerült annak a lehetősége, hogy a tartományok igazgatása tárgyában csak a magyar országgyűlés elé terjesszenek be törvényjavaslatot. Tisza az uralkodó véleményét kérte ezzel kapcsolatban. Ferenc József hangsúlyozta, hogy egy ilyen lépés nem lenne túl bizalomgerjesztő. Megjegyezte, hogy a bosnyák kérdésben teljes egyetértés szükséges, csak akkor lehet végleg dönteni, ha ez meglesz. Andrássy felvázolta azt a lehetőséget, hogy a magyar törvényhozásban betérjesszük a törvényjavaslatot, az osztrákban pedig interpellálnak az ügyben.⁸³

A magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek szerint április 4-én tárgyalt a magyar kormány „a megszállott tartományok ideiglenes közigazgatása tárgyában tervezett törvényjavaslatokról”.⁸⁴ A miniszterelnök közölte a minisztertanáccsal, hogy az osztrák miniszterelnök tájékoztatta az osztrák törvényjavaslatról Bosznia–Hercegovina közigazgatása tárgyában. Miután felolvasta, „a minisztertanács azt már alaki tekintetben is elfogadhatatlannak találta”. Nem tartották célszerűnek, hogy az ideiglenes közigazgatásról, a törvényhozások és kormányok befolyásáról „a monarchia két államának kormányai között formális egyezmény kötéssék”. Ez ugyanis olyan lenne, mintha új államjogi és gazdasági kiegyezsésre lenne szükség. Csak a két parlament felhatalmazását kell kérni arra az esetre, ha a tartományok bevételeiből nem lehet fedezni a költségeket.

A minisztertanács azt sem fogadta el, hogy a megszállásból és a közigazgatásból eredő jogokat és kárpótlási igényeket a két állam számára állapítsák meg. Ez olyan feltételezésekre adhatna okot, hogy ebben az esetben többről van szó pusztán okkupációnál. Az osztrák tervezet hiányosságaként állapították meg azt is, hogy nem gondoskodott arról, hogy mi történjen, ha a tartományok bevételei nem lennének elegendők a közigazgatás költségeinek a fedezésére. A magyar javaslat viszont kitért erre: eszerint a hiányt az 1867. évi XII. törvény „szellemében” a delegációk engedélyezzék.

A magyar kormány elfogadhatónak tartotta viszont az osztrák javaslatból azt, hogy középítkezések vagy hasonló költségek címén a „monarchia pénzügy hozzájárulása” (sic!) kívántatna. Ezt azonban a törvényhozásoknak jóvá kell hagyniuk. Mivel a közös érdekű ügyeket a magyar és osztrák törvények megegyező módon szabályozzák, ezért ezeket Bosznia–Hercegovina esetében is azonos módon kellene szabályozni. A magyar minisztertanács nem tartotta szükségesnek azt, hogy mindkét törvényhozás elé azonos szövegű javaslatot terjesszenek be, „miután csak a benne foglalt elvi intézkedések egyformasága igényeltetik”.

Az 1879. április 23-i közös minisztertanács jegyzőkönyve tartalmaz egy Andrássytól származó utalást, ami szerint a magyar és osztrák kormány között tárgyalások folytak Budapesten. A tárgyalások a jegyzőkönyv szerint akkor még zajlottak. Az eredményekkel kap-

⁸¹ „möchte unterscheiden, ob die Initiative von den Legislativen, oder von der Regierung ausgeht. Im ersten Falle kann der Wortlaut der Gesetze entgegengehalten werden, im letzteren würde die Regierung eingestehen, daß ihr die gesetzliche Basis fehlt.”

⁸² „den beiden Legislativen dies Recht [az ellenőrzés] zuzugestehen hält, aber schon deshalb schwer, weil es sich für sie um einen dritten handelt, welcher in ihrer Mitte nicht vertreten ist.”

⁸³ Protokoll vom 1. März 1879. K. Z. 59 R. M. R. Z. 230.

⁸⁴ MOL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 29. csomó 1084/18 1879. április 4. 3. napirendi pont.

csalatosan annyit árul el, hogy sikerült a két javaslat pontok szerinti megbeszélése és a szakaszok megállapítása. A magyar tervezet formailag egy egyszerű törvényjavaslat, míg az osztrák a két kormány közötti megegyezés. Karl von Stremayr osztrák miniszterelnök azt hangoztatta, hogy a javaslat egyetlen célja az lehet, hogy megóvja és pontosítsa a két kormány jogait.⁸⁵ Ezek alapján tehát az állapítható meg, hogy a törvényjavaslatok szövegének végleges meghatározására a két kormány egyezkedései révén került sor. A közös minisztertanácsi jegyzőkönyvek arra vonatkozóan nem is tartalmaznak adatokat, hogy ezeken az üléseken a törvényjavaslatok szövegéről vitatkoztak volna. Egyedül a március 1-jei tanácskozásról készült jegyzőkönyvben található egy utalás Stremayr részéről, hogy a 4. § túl általános, ezért szerinte konkrétabb megfogalmazást kellene kapnia.⁸⁶

Mielőtt a Bosznia–Hercegovina igazgatásának vezetéséről szóló törvényjavaslatok szövegét részletesebben megvizsgálánk, szükséges áttekintenünk, hogy az 1867. évi XII. törvény és a vonatkozó osztrák törvény miként rendelkezett a közös ügyekről és azok kezelési módjáról. Így képet alkothatunk arról, hogyan sikerült az okkupált tartományok igazgatásának vezetését a dualista Monarchia közjogi szerkezetébe illeszteni.

Az 1867. évi XII. törvény a közös ügyeket a *Pragmatica Sanctio*, vagyis a Habsburg-dinasztia nőágának trónöröklési jogát a magyar trónra kimondó 1723. évi I., II. és III. törvényből származtatta. A *Pragmatica Sanctio* megállapította, hogy Magyarország és az örökös tartományok uralkodója egy és ugyanazon személy. Ebből fakad, hogy az uralkodó országai kötelesek egymás védelmére. A védelem pedig békében a külügyek, háborúban a hadügyek közösségét jelenti.⁸⁷

Az így meghatározott közös ügyeket közös szervek, közös intézmények irányítják, azaz a három közös miniszter. A 7. § ugyan az uralkodó közösségét is említi („A *pragmatica sanctio* szerint közös ugyan az uralkodó, a mennyiben Magyarország koronája is ugyanazon fejedelmet illeti, a ki a többi országokban is uralkodik;”), de nyilvánvaló, hogy itt nem arról van szó, hogy Magyarország és az örökös tartományok egy közös fejedelem hatalma alatt állnának, csupán arról, hogy ugyanaz a személy tölti be ezekben az országokban az uralkodói méltóságot. Más szóval nincs „osztrák–magyar” uralkodó, csak osztrák császár és magyar király.

A törvény 8. §-a említi a közös külügyminisztert és a hatáskörébe tartozó feladatokat, így a „birodalom” diplomáciai és kereskedelmi képviselőjének ellátását és a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülő intézkedéseket. A 27. § a közös minisztérium felállításáról szól, de annak hatáskörét csak ún. „negatív taxáció” formájában állapította meg. Ez azt jelenti, hogy nem azt mondta meg, hogy a közös minisztérium mit tehet, hanem azt, hogy mit nem. A közös minisztérium sem egyik, sem másik állam (vagyis sem Magyarország, sem az örökös tartományok) belügyeibe nem avatkozhatott be.

A közös ügyek vitelére felállított szervek tevékenységét a magyar országgyűlés a delegáció által ellenőrizte. A delegáció hatáskörébe csak az 1867. évi XII. törvény rendelkezései szerinti közös intézmények ellenőrzése tartozott.⁸⁸ A 40. § szerint a delegáció legfontosabb feladata a közös költségvetés elfogadása volt. A közös költségvetés csak a közös ügyeknek elismert tárgyak költségeit tartalmazhatta.

⁸⁵ Protokoll vom 23. April 1879. K. Z. 62 R. M. R. Z. 234. Gegenstand: Administrationsgesetz für Bosnien.

⁸⁶ Protokoll vom 1. März 1879. K. Z. 59 R. M. R. Z. 230.

⁸⁷ 1867. évi XII. törvény 1. és 2. §. Corpus Iuris Hungarici – Magyar Törvénytár CD-ROM.

⁸⁸ 1867. évi XII. törvény 37. §. Corpus Iuris Hungarici – Magyar Törvénytár CD-ROM.

A törvény a *Pragmatica Sancti*óból folyó közös és kölcsönös védelem elvén alapuló közös ügyek mellett ismerte a „közös egyetértéssel” kezelendő ügyek körét is (1867. évi XII. törvény 52. §), amelyekhez az örökös tartományokat terhelő államadósság egy részének átvállalása (55. §), a közös kölcsönök felvétele (56. §), a vám- és kereskedelmi szövetség (59. §), az ipari termeléssel összefüggő közvetett adók nemeire, arányaira és kezelésükre vonatkozó szabályok (63. §), bizonyos vasútvonalak (65. §), végül a pénzrendszer és az általános pénzláb megállapítása (66. §) tartozott.

A *Pragmatica Sancti*óból eredő közös ügyek és a közös egyetértéssel kezelendő ügyek között az volt a különbség, hogy ezen utóbbiak tekintetében a törvény nem alkotott közös szerveket, vagyis ezeket mindkét állam a saját szervei által intézte.

Az osztrák 1867. évi december 21-i törvény (R. G. Bl. No. 146) „az osztrák monarchia valamennyi országát érintő közös ügyekről és azok kezelési módjáról” azonos módon határozta meg a közös ügyek körét (1. §), azok intézési módját (5. §) és a közös egyetértéssel kezelendő ügyeket is (2. és 3. §). Amiben eltért az osztrák törvény a magyartól, az a delegációt megillető jogosítvány. Az osztrák törvény ugyanis a delegáció számára a közös ügyek vonatkozásában törvényhozó jogkört biztosított (6. §).⁸⁹

Ahogy a forrásokból kimutatható, a Monarchia felelős tényezői az okkupált tartományok közigazgatását, illetve a közigazgatás irányítását közös ügynek tekintették. Ennek a vélekedésnek a tükrében kell vizsgálnunk a Bosznia–Hercegovina igazgatása vezetéséről rendelkező törvénytervezeteket is. Azt kell tehát megnéznünk, vajon az elkészült törvényjavaslatok tartalma mindenben megfelel-e a közös ügyekre és azok kezelésére vonatkozó osztrák és magyar törvényeknek.

Az 1879. április 24-i közös minisztertanácson terjesztették elő a Bosznia–Hercegovina közigazgatásának vezetéséről szóló törvényjavaslat első változatát. Az 1. § felhatalmazta a közös minisztériumot, hogy Bosznia–Hercegovina ideiglenes igazgatásába alkotmányos felelősség mellett befolyást gyakoroljon. A 2. § értelmében a két kormány jogot kapott arra, hogy részt vegyen minden, a közös minisztériumban tartandó olyan tárgyaláson, ahol az ideiglenes igazgatás irányát és elveit meghatározzák. A 3. § szerint a tartományok igazgatásának költségeit a tartományok bevételeiből kell fedezni. Ha ez nem lehetséges, akkor a közös ügyekre fennálló törvények szellemében a Monarchia mindkét kormánya egyetértésével fognak javaslatokat előterjeszteni (amint ez a magyar minisztertanács április 4-i jegyzőkönyvéből kiderül, ez a rész valószínűleg magyar javaslatra került be a tervezet szövegébe).

A 3. § utolsó fordulatát, ami arról szólt, hogy olyan különálló tartós beruházásokat, mint például a középítkezések, a két kormány közötti megállapodás alapján meghozott törvényben kellene szabályozni, a javaslat első változatából kihúzták. A 4. § arról szólt, hogy ehhez hasonló módon kell szabályozni és igazgatni a vámintézményeket, a Monarchia mindkét államában azonos törvények által szabályozott közvetett adókat, a pénzrendszert és a vasúti létesítményeket.

Az 5. § talán a legfontosabb szakasza volt a törvénytervezetnek, mert ez mondta ki azt, hogy a tartományok Monarchiához fűződő viszonyának bármilyen jellegű (a tervezet első változatában ’végleges’, „*definitive*”) megváltoztatásához szükséges a két törvényhozás egybehangzó jóváhagyása. A 6. § kijelentette, hogy a törvény a kihirdetése napjával lép hatályba, amely a „birodalom mindkét felében”, egy időben kell, hogy megtörténjen. Ez utóbbi kitétele a szövegből szintén kihúzták.⁹⁰

⁸⁹ A *Kiegyezés*, 165–167.

⁹⁰ Protokoll vom 24. April 1879. K. Z. 38 R. M. R. Z. 235. Gegenstand I. Administrationsgesetz für Bosnien und die Herzegowina.

A május 1-jei közös minisztertanácson Ferenc József elfogadta a törvénytervezet végleges változatát. Az 1. § megjelölte azokat a törvényeket (az 1867. évi XII. törvény és az osztrák R. G. Bl. 146. számú törvény), amelyekre a javaslat hivatkozott. A 2. § szövegébe került át a 4. §-ból a vasúti létesítmények ügye. A harmadik szakasz szövegén tartalmilag nem változtattak, csak stilisztikai módosítást hajtottak végre (elhagyták azt a kifejezést, hogy „alapelv szerint” „*nach dem Grundsatz*”), viszont az első változatból kihúzott rész módosításokkal visszakerült a szövegbe (a magyar minisztertanács jegyzőkönyve alapján ez a rész az osztrák javaslatból származott).

A 4. § szövegét a 2. § kapcsán már említett módosítás mellett érintetlenül hagyták, míg az 5. § szövegéből kihúzták a „végleges” kifejezést, illetve „ezen tartományok” helyett „a” tartományok szerepelt. A 6. szakasz szövegébe került egy kiegészítés, amely a törvény hatályba lépéséhez azt az előfeltételt kívánta, hogy mindkét államban ugyanazzal a szöveggel kell elfogadni a törvénytervezetet, és egyidejűleg is kell kihirdetni. A „bírodalom mindkét fele” kifejezés eltűnt, helyette „a magyar korona országai”, illetve „a *Reichsrat*-ban képviselt királyságok és országok” kitételt alkalmazták.⁹¹

A közös ügyekről és azok kezelési módjáról szóló törvények, valamint a Bosznia–Hercegovina igazgatásáról szóló törvényjavaslatok áttekintése után a következő kérdésekre kell választ kapni: közös ügy-e Bosznia–Hercegovina igazgatása? Ha igen, akkor melyik közös ügyhöz tartozik? Vajon a fennálló törvények alapján van-e hatásköre a közös minisztériumnak a megszállt területek igazgatásának irányítására? Ha igen, akkor melyik törvény melyik rendelkezése alapján? Végül, vajon módosul-e a delegációk hatásköre? Mindezen kérdéseket egyszerűbben is meg lehet fogalmazni: vajon Bosznia–Hercegovina okkupációja és annak következményei megváltoztatták-e a kiegészéssel létrehozott struktúrát Ausztria és Magyarország között?

Kétségtelen tény, hogy maga a javaslat nem mondta ki azt, hogy Bosznia–Hercegovina közigazgatása közös ügy volna. A közös minisztériumot a közös ügyekre vonatkozó törvények „szellemében” („*im Sinne*”) hatalmazták fel Bosznia–Hercegovina igazgatásának irányításával. Ha az okkupált területek igazgatása közös ügy, akkor miért nem mondták ki a javaslat szövegében? Nos, talán azért, mert Bosznia–Hercegovina igazgatása nem a *Pragmatica Sanctio* rendelkezéseiből eredt, hanem nemzetközi szerződésből keletkezett. Az 1867. évi XII. törvény pedig kimondta, hogy minden közös ügy a *Pragmatica Sanctio*-ból ered. Az 1867. évi XII. törvény 2. §-a szerint „megállapítván ez ünnepélyes alapszerződés a Habsburg-ház nőágának trónöröklési jogát, kimondotta egyszersmind, hogy azon országok és tartományok, melyek a megállapított öröklési rend szerint egy közös uralkodó alatt állanak, feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandók. E határozottan kimondott elv folytán a közös biztonság együttes erővel leendő védelme és fenntartása oly közös és viszonyos kötelezettség, mely egyenesen a *Pragmatica Sanctio*-ból származik.” Ezt a rendelkezést azonban nem lehetett Bosznia–Hercegovinára vonatkoztatni, mivel a *Pragmatica Sanctio* keletkezése idején (1723) az okkupált tartományok még török fennhatóság alatt álltak, így a közös védelem elvét még nem mondhatták ki ezekre a területekre. A *Pragmatica Sanctio*-ból eredő közös védelem csak olyan területre terjedt ki, amelyre a hatálya is kiterjedt. Ez még az okkupáció idején sem volt így, hiszen a Berlini Szerződés csak a területek igazgatásának jogát adta a Monarchiának, de a tartományok feletti szuverenitás az 1879. április 21-én megkötött osztrák–magyar–török konvenció értelmében továbbra is a szultánt illette.⁹²

⁹¹ Protokoll vom 1. Mai 1879. K. Z. 64 R. M. R. Z. 237.

⁹² Pál: *Politikai szervezet*, 4.

Bosznia–Hercegovina igazgatását a Berlini Szerződés 25. szakasza ruházta az Osztrák–Magyar Monarchiára. Mivel a magyar alkotmányjogi felfogás nem ismerte el a közös birodalom létét, ezért a magyar alkotmányjog szempontjából a felhatalmazást Ausztria és Magyarország kapta. A nemzetközi szerződések *végrehajtása* a két állam kormányainak és országgyűléseinek hatáskörébe tartozott. A források szerint a két kormány egyezkedései, tárgyalásai révén sikerült a törvényjavaslatot kimunkálni. Az osztrák kormány a két kormány közötti megállapodás szövegét kívánta törvénybe iktatni. A magyar kormány ezt nem fogadta el, nehogy azt a látszatot keltsék, hogy új kiegyezés létrehozásáról van szó.

Ez az eljárási forma nagy hasonlóságot mutat az 1867. évi XII. törvény közös érdekű ügyekre vonatkozó szabályaival, amelyek ezen ügyek kapcsán a két kormány közötti időről időre megkötött megállapodásokról rendelkeztek. Csakhogy Bosznia–Hercegovina igazgatásáról nem ilyen időről időre megújítandó szerződést kötöttek, hanem törvényben kívánták rendezni az okkupált területek és a Monarchia között fennálló közjogi kapcsolatot. Egy olyan törvényben, amelyben nem a Berlini Szerződésre hivatkoztak mint jogalapra, hanem a közös ügyekre fennálló törvényekre. Vagyis nézetem szerint ebben az esetben egy olyan újonnan létrehozott, közös érdekű ügyről van szó, amely ügy elintézésénél eltértek az ilyen ügyekre vonatkozó törvényi rendelkezések alkalmazásától, hiszen egy közös érdekű ügyet egy közös szerv hatáskörébe utaltak. Azzal, hogy egy új közös érdekű ügyet a közös minisztérium hatáskörébe utaltak, módosították a közös minisztérium hatáskörét szabályozó rendelkezést is.

Sőt érdemes felidézni Alois Lexa von Aehrenthal, későbbi közös külügyminiszter 1909. szeptember 6-án elhangzott szavait. Az annexiót becikkelyező javaslat tárgyalásakor kifejtette, hogy a törvényjavaslatban mindenütt, ahol pusztán a boszniai közigazgatás tényleges irányításával megbízott központi szervről van szó, ez a kifejezés szerepeljen: „a bosznia–hercegovinai közigazgatás vezetésével megbízott közös minisztérium”. Viszont ott, ahol az elvi jellegű ügyek legmagasabb szintű irányításáról van szó, a „cs. és kir. közös minisztérium” kifejezés szerepeljen.⁹³ Aehrenthal tehát 1909-ben az okkupációs törvényre már egészen nyíltan úgy hivatkozott, mint amelyik nem csak megváltoztatta a közös minisztérium hatáskörét, hanem új közös minisztériumot hozott létre! Megkülönböztette a közös ügyekben tanácskozó közös minisztériumot és az okkupációs törvény által létrehozott, Bosznia–Hercegovina közigazgatását legfelsőbb szinten irányító közös minisztériumot.

Azzal, hogy egy közös érdekű ügyet, eltérően az erre vonatkozó törvényi rendelkezésektől, a közös minisztérium hatáskörébe utaltak, nemcsak a közös minisztérium alkotmányos helyzetét alakították át, hanem hallgatólagosan megváltoztatták a delegációk hatáskörére vonatkozó megállapításokat is. A törvényjavaslat 3. §-a értelmében, ha a tartományok saját bevételei nem lennének képesek a közigazgatás költségeit fedezni, a fennálló törvények (vagyis a közös ügyekre és azok kezelési módjára vonatkozó törvények) értelmében az előterjesztéseket a két kormány egyetértésével a közös minisztérium állapítja meg. Ezeket az előterjesztéseket a delegációk elé kellett terjeszteni, hiszen az osztrák R. G. Bl.

⁹³ „Der Vorsitzende schlägt daher vor, in den Gesetzentwürfen überall, dort, wo es sich lediglich um die Adresse der mit der Verwaltung heute tatsächlich betraute Zentralstelle handle, den Ausdruck: *‘Das, mit der Führung der bosnisch-herzegovinischen Verwaltung betraute gemeinsame Ministerium’* zu setzen, während an all jenen Stellen, wo es sich um die oberste Leitung also um Fragen prinzipieller Natur handelt, im Sinne des Gesetzes, der Ausdruck: *‘das k. und k. gemeinsame Ministerium’* zur Anwendung zu kommen hätte” HHStA PA I 6 Kabinetts des Ministers 638. VIII. c 12/1. Protokoll über die unter dem Vorsitze des k. u. k. Ministers des Kaiserl. und Königl. Hauses und des Aeußern, Grafen Aehrenthal, am 6. September 1909, Vormittags und Nachmittags, zu Wien stattgehabte Konferenz, der k. u. k. gemeinsamen Minister.

146. számú törvény 6. §-a értelmében ők hozhattak törvényt a közös ügyekben, míg az 1867. évi XII. törvény 41. §-a szerint a delegáció által elfogadott költségvetést a magyar költségvetés részeként a magyar országgyűlés elé kellett terjeszteni. A delegációk azonban csak az említett törvények által közös ügyeknek minősített ügyek költségei tekintetében rendelkeztek hatáskörrel (1867. évi XII. törvény 40. §, illetve R. G. Bl. 146. számú törvény 13. §).

Ferenc József azonban nyíltan kijelentette, hogy hiába szavazná meg a két állam törvényhozása a Bosznia–Hercegovina közigazgatásához szükséges kiegészítő összegeket, ennek ellenére a delegációk vagy a törvényhozások semmilyen formában nem rendelkeznek azzal a joggal, hogy beleszólást nyerjenek a tartományok szervezetének kialakításába. Az uralkodó szerint csak arra terjed ki hatáskörük, hogy a kért hitelek megszavazása fejében felvilágosítást kérhessenek és kívánásaikat előterjeszthessék.⁹⁴

A május 1-jei közös miniszteri konferencián megállapodás született arról, hogy a törvényjavaslatokat a két kormány 1879 őszén, azonos időpontban fogja majd a törvényhozások elé benyújtani. A közös hadügyminisztérium képviselőjének kezdeményezésére megállapították, hogy a törvényjavaslat pusztán Bosznia–Hercegovina polgári igazgatására vonatkozik. A javaslat 3. §-ban szereplő építkezések nem vonatkoznak a katonai célú építkezésekre.⁹⁵

A törvényjavaslatot 1879. október 15-én nyújtották be a magyar országgyűlés elé,⁹⁶ s a képviselőház 188 igen, 169 nem ellenében 85 távollevő szavazat mellett a javaslatot általánosságban elfogadta.⁹⁷ Miután harmadszori olvasatban is elfogadták, a javaslat a főrendiház elé került,⁹⁸ amely azt 1880. február 7-én elfogadta,⁹⁹ majd az elfogadott törvényjavaslatot kihirdették.¹⁰⁰

⁹⁴ „In einem solchen Falle sei es immerhin möglich, daß bei der Geldwilligung der Wunsch nach gewissen Maßregeln ausgesprochen werden, welche in Bosnien getroffen werden sollen. Dies könne jedoch nicht dazu führen, daß die Delegationen oder Legislativen irgendein Gesetzgebungsrecht oder Budgetbewilligungsrecht für Bosnien ausüben können. Sie können nur die verlangten Credite allerdings noch den ihren alle gewünschten Aufklärungen gegeben worden sind, sie können bezüglich der Administration Bosniens Wünsche aussprechen, aber die Erfüllung dieser Wünsche bleibt Sache der gemeinsamen Regierung.” Protokoll vom 26. November 1879. K. Z. 4/886 R. M. R. Z. 244.

⁹⁵ Resumé der Beschlüsse der in der Zeit vom 21. bis 25. April d. J. stattgehabten gemeinsamen Minister-Conferenz, rektifiziert nach dem Ergebnisse des unter Allerhöchstem Vorsitze am 1. Mai abgehaltenen Ministerrathes

II. Bezüglich des Administrationsgesetzes für Bosnien und die Herzegowina einigte man sich in der Annahme des beiliegenden Gesetz-Entwurfes: die Bestimmung über die Zeit der Einbringung des Gesetzes in den Legislativen wurde in dem unter Allerhöchstem Vorsitze abgehaltenen Ministerrathe beschlossen, daß die Einbringung im Herbste beim Zusammentritt der Legislativen abergleich erfolgen soll.

Auf Anregung des Vertreters des Kriegsministeriums wurde constatirt daß dieses Gesetz sich lediglich auf die Civil-Administration bezieht und daß unter den in den alinea 3 des Artikels III. des Gesetzentwurfes beispielweise angeführten Bauten jene Bauten nicht gemeint seien welche anlässlich der Occupation ausschließlich zu militärischen Zwecken unbedingt nothwendig sind. Rückichtlich derartiger Notirungen bleiben die Delegationen competent. Protokoll vom 1. Mai 1879 K. Z. 64 R. M. R. Z. 237.

⁹⁶ Képviselőházi Napló VII. kötet, 151. ülés, 1879. október 15. 238.

⁹⁷ Képviselőházi Napló VIII. kötet, 168. ülés, 1879. november 17. 186.

⁹⁸ Képviselőházi Napló VIII. kötet, 177. ülés, 1879. november 28. 359.

⁹⁹ Főrendiházi Napló I. kötet, LXXX. ülés, 1880. február 7. 392.

¹⁰⁰ Főrendiházi Napló I. kötet, LXXXII. ülés, 1880. február 28. 396.

FÜGGELEK

I. Wirkungskreis des Commandanten der k. und k. Armee in Bosnien und der Herzegowina in seiner Eigenschaft als Chef der Landesregierung
(részlet)

A. Wirkungskreis des Chefs der Landesregierung

§. 1.

An der Spitze der Civilverwaltung Bosniens und der Herzegowina steht der Chef der Landesregierung, welcher dem Ministerium für gemeinsame Angelegenheiten verantwortlich ist.

Er leitet die Geschäftsführung der Landesregierung und bestimmt ihre innere Geschäftsordnung; ausserdem übt er jene Amtswirksamkeit aus, welche ihm speciell von Seiner Majestät oder vom gemeinsamen Ministerium übertragen wird.

§. 2.

Der Chef der Landesregierung führt die oberste Polizeigewalt im Lande und trifft die geeigneten Massregeln zur Aufrechterhaltung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit; er wird dem gemeinsamen Ministerium über alle wichtigeren Vorfälle ungesäumt Anzeige erstatten und dasselbe in steter Uebersicht der Zustände des Landes erhalten.

Insbesondere wird dem Chef der Landesregierung die Ueberwachung der Presse, der mit derselben zusammenhängenden gewerblichen Unternehmungen, der Vereine, öffentlichen Versammlungen und Productionen übertragen.

Er erteilt die Bewilligungen und Concessionen zu allen damit zusammenhängenden Unternehmungen und Veranstaltungen.

Das Pass- und Fremdenwesen steht unter seiner speciellen Leitung.

§. 3.

Der Chef der Landesregierung hat in allen Verwaltungszweigen die Einhaltung der ihm vorgezeichneten Regierungsgrundsätze, die Beobachtung der Gesetze und Dienstesvorschriften, dann die pflichtgetreue und eifrige Thätigkeit aller Regierungsorgane zu überwachen.

Er controlirt die Geschäftsführung sämtlicher Behörden, sowie die Gerichte und führt die Disciplinargewalt (nach den hierüber zu erlassenden Vorschriften) über die Beamten und Diener der Landesregierung und der ihr unterstehenden Behörden und Aemter sowie die Gerichte.

§. 4.

Die Besetzung der systemisirten Dienstposten bei sämtlichen Verwaltungsbehörden und Aemtern, sowie bei den Gerichten, mit einem Jahresgehälte von nicht mehr als 1500 Gulden oder bis einschliesslich der achten Rangscasse, steht dem Chef der Landesregierung zu.

Er erstattet die Vorschläge bei Verleihung aller übrigen Dienstposten, je nachdem dieselbe Seiner k. und k. Apostolischen Majestät oder dem gemeinsamen Ministerium vorbehalten ist. Er bewilligt Diensttausche, Urlaube, Gehaltvorschüsse und Remunerationen nach den hierüber später festzustellenden Normen und innerhalb des Rahmens des genehmigten Budgets.

§. 5.

Der Chef der Landesregierung setzt jene Collegien oder Commissionen von Vertrauensmännern zusammen, welche den Behörden für bestimmte Zwecke als berathende oder executive Organe zur Seite stehen, und bestimmt ihre Competenz.

§. 6.

Der Chef der Landesregierung hat das Recht, aus eigener Initiative Vorschläge und Anträge in allen Gegenständen der Civilverwaltung an das gemeinsame Ministerium zu richten.

§. 7.

Die Correspondenz mit dem gemeinsamen Ministerium wird unter der Adresse des Vorsitzenden im gemeinsamen Ministerium oder des gemeinsamen Ministeriums des Aeussern geführt. Es ist in jedem Falle auf der Adresse Beisatz „Commission für Bosnien und die Herzegowina“ in Klammern beizufügen.

§. 8.

In Angelegenheiten, welche der Allerhöchsten Schlussfassung vorbehalten sind, gelangen die allerunterthänigsten Vorträge des Chefs der Landesregierung durch das gemeinsame Ministerium annexió Seine k. und k. Apostolische Majestät.

B. Wirkungskreis der Landesregierung

§. 9.-§. 14. (lásd a főszovegben)

C. Uebergangsbestimmungen zur Durchführung der sub A und B aufgestellten Grundsätze

§. 15.

Der Chef der Landesregierung wird sobald als möglich dem gemeinsamen Ministerium seine Anträge über die administrative Eintheilung des Landes, die innere Organisation der Landesregierung, den Wirkungskreis und die innere Organisation der ihr unterstehenden Behörden und Aemter und der Gerichte sammt einem Schema über sämtliche Dienstposten und die Gebühren der Beamten und Diener vorlegen.

Einstweilen werden die bestehenden Behörden und Functionäre beibehalten, insoferne sie sich der ihnen übertragenen Aufgabe gewachsen zeigen; es ist aber der Chef der Landesregierung ermächtigt, die unabweislich nothwendigen Abänderungen und alle zur Fortführung der Geschäfte erforderlichen Verfügungen provisorisch zu treffen und dem gemeinsamen Ministerium anzuzeigen.

Die provisorische Verfügung über Dienstposten unterliegt der vorläufigen Genehmigung des gemeinsamen Ministeriums, insoferne es sich nicht hiebei um Beamte handelt, deren Bestellung nach §. 4. dem Chef der Landesregierung eingeräumt ist.

II. Provisorischer Wirkungskreis des Chefs der Landesregierung in Bosnien und der Herzegowina¹⁰¹

Übergangsbestimmungen

§. 1.

Insolange der Chef der Landesregierung zugleich der Commandant der k. k. Occupationstruppen in Bosnien und der Herzegowina ist, werden die ihm in letzterer Eigenschaft zukommenden Gewalten und sein militärisches Dienstverhältniss durch seinen abgesonderten Wirkungskreis als Chef der Landesregierung nicht berührt und wird derselbe daher nur in seiner Eigenschaft als Chef der Landesregierung dem gemeinsaamen Ministerium untergeordnet.

Forrás: HHStA PA XL Interna Liasse IX A 208.

III. Provisorischer Wirkungskreis der Commission für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina

§. 1.

Nachdem die oberste Leitung der Civilverwaltung Bosnien's und der Herzegowina dem gemeinsamen Ministerium provisorisch und unter dessen Verantwortung übertragen ist, wurde mit Allerhöchster Genehmigung *als beratendes Organ* in allen wichtigeren Angelegenheiten der Administration Bosniens und der Herzegowina und zur Evidenzhaltung des Ganges der Verwaltung dieser Länder in Wien *eine Commission* eingesetzt, welche aus je einem Delegirten der drei gemeinsamen Minister und zum Zwecke der Mitwirkung der Regierungen der beider Ländergebiete der Monarchie aus je einem Delegirten der beiden Minister.Präsidenten besteht und den Titel „Commission für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina“ führt.

§. 2.

Die Delegirung der Mitglieder dieser Commission und ihrer Stellvertreter durch die theiligten Minister bleibt auch künftighin der Allerhöchsten Genehmigung vorbehalten.

Der Vorsitz in der Commission führt der Delegirte des gemeinsamen Ministers des Aeussern oder in dessen Verhinderung sein Stellvertreter.

§. 3.

Die Commission versammelt sich in der Regel wöchentlich einmal im gemeinsamen Ministerium des Aeussern. Ausserdem werden ausserordentliche Sitzungen einberufen, sobald und so oft es einer der Delegirten im Auftrage des theiligten Ministers verlangt.

§. 4.

Zur Verhandlung in der Commission kommen alle die Civilverwaltung Bosnien's und der Herzegowina betreffenden oder damit in Verbindung stehenden Angelegenheiten, die vom

¹⁰¹ Ennek szövege teljesen megegyezik az előzőével, kivéve a közölt szakaszt.

gemeinsamen Ministerium, als der provisorischen obersten Verwaltungsinstanz dieser Länder, oder von einer der beiden Regierungen der Monarchie im Wege des Ministeriums des Aeussern dieselbe zur Berathung gelangen.

Alle diese Angelegenheiten werden in den Sitzungen der Commission durch den Vorsitzenden vorgelegt.

Dieser wird in gleicher Weise dafür Sorge tragen, die Commission von dem Gange der gesammten Verwaltung bezüglich aller wichtigeren Fragen fortlaufend in Kenntniss zu erhalten. Den Mitgliedern steht es übrigens frei, sich von allen Geschäftsstücken der Commission in jedem Momente auch unmittelbar Einsicht zu verschaffen.

§. 5.

Mit dem Referate über alle rein finanziellen Angelegenheiten in der Commission wird der Vertreter des Reichs-Finanzministers, mit jenem über alle Agenden militärischer Natur der Delegirte des Reichs-Kriegsministers und mit jenem über alle übrigen Angelegenheiten der Stellvertreter des Delegirten des Ministers des Aeussern betraut sein.

§. 6.

Bei Behandlung specieller Fragen wird die Commission ihren Berathungen Fachmänner beiziehen, deren Berufung durch den betreffenden Delegirten von den gemeinsamen Ministern, beziehungsweise, den Ministerien beider Reichshälften, von Fall zu Fall erwirkt wird.

§. 7.

Die Ergebnisse der Commissionsverhandlungen werden in Protokollen niedergelegt, welche nach jeder Sitzung den gemeinsamen Ministern und den Minister-Präsidenten der beiderseitigen Regierungen mitgetheilt werden.

Alle Ausfertigungen der Commission unterzeichnet im Namen derselben der Vorsitzende oder dessen Stellvertreter.

§. 8.

Die Erledigung der Anträge der Commission erfolgt durch das gemeinsame Ministerium.

§. 9.

Zur Besorgung der Geschäfte der dem gemeinsamen Ministerium übertragenen provisorischen obersten Leitung der Verwaltung dieser Länder wird aus der Commission ein besonders „Comité für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina" besteht, das aus den Vertretern der drei gemeinsamen Minister zusammengesetzt wird, sich unter dem Vorsitze des Delegirten des Ministers des Aeussern oder seines Stellvertreters selbständig constituirt und für den ununterbrochenen Fortgang der Geschäfte das Erforderliche vorzukehren hat.

§. 10.

Dieses Comité besorgt die Erledigung aller currenten Geschäfte, welche sich nur auf die Durchführung bereits festgesetzter Normen beziehen und die zugleich hinsichtlich ihrer Tragweite nicht von Bedeutung erscheinen.

§. 11.

Alle Angelegenheiten, bezüglich welcher zwischen den Delegirten der gemeinsamen Minister im Comité Meinungsverschiedenheiten obwalten, oder wobei es sich um Fragen wichtiger Natur handelt, die ausserhalb der den Delegirten von ihren Ministern ertheilten Ermächtigung liegen, werden durch den Vorsitzenden des Comité's unter Darlegung des Sachverhaltes, dem gemeinsamen Ministerrathe zur Entscheidung vorgelegt.

Ist der Ministerrath nicht versammelt und der Gegenstand dringend, so wird der Vorsitzende des Comité's die betreffende Angelegenheit zur Entscheidung, eventuell Genehmigung der beantragten Erledigung jenem der drei gemeinsamen Minister vorlegen, in dessen Ressort diese Angelegenheit vorzugsweise fällt.

§. 12.

Alle die Geschäftsführung der dem gemeinsamen Ministerium übertragenen provisorischen obersten Administration Bosnien's und der Herzegowina betreffenden Ausfertigungen erfolgen im Namen des gemeinsamen Ministeriums und werden bei den currenten Angelegenheiten von dem Vorsitzenden des Comité's oder seinem Stellvertreter, bei den übrigen aber von einem der drei gemeinsamen Minister unterzeichnet.

§. 13.

Der Commission für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina und dem mit den Geschäften der Administration betrauten Comité werden die zur Geschäftsführung unumgänglich erforderlichen Mittel in entsprechender Weise und das nothwendige Hilfspersonale vorläufig durch Zutheilung von Beamten und Dienern der gemeinsamen Ministerien beigestellt.

Der Stellvertreter des Vorsitzenden versieht zugleich die Functionen des Bureauvorstandes der Commission und des Comité's; ihm untersteht unmittelbar das gesammte Bureau personale; er ist für die correcte Geschäftsführung desselben verantwortlich.

§. 14.

Die Vertheilung und Besorgung der Agenden des Comité's für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina, sowie die Einrichtung des Bureau's der Commission und des Comité's werden durch eine Geschäftsordnung geregelt, die durch das Comité festgestellt wird.

Es wird im Comité, ebenso wie in der Commission, der Vertreter des Reichs-Finanzministers in allen rein finanziellen, der Vertreter des Reichs-Kriegsministers in allen Agenden militärischer Natur und der Stellvertreter des Vorsitzenden in allen übrigen Angelegenheiten das ständige Referat führen.

§. 15.

Die Rechnungsabschlüsse der Landesverwaltung Bosnien's und der Herzegowina werden durch die Commission dem gemeinsamen obersten Rechnungshofe zur Ueberprüfung übermittelt.

Forrás: HHStA PA XL Interna Liasse IX A 208.

IV. Geschäftsordnung des Comité's für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina

§. 1.

Alle Geschäftsstücke, welche die den drei gemeinsamen Ministern provisorisch übertragene Civilverwaltung Bosnien's und der Herzegowina betreffen (§. 1. des Wirkungskreis der Commission), gelangen das Comité (§. 1. d. W.).

§. 2.

Der Vorsitzende übernimmt sämmtliche Einläufe, indem er zugleich deren Eintragung in das Einreichungsprotokoll der Commission für die Angelegenheiten Bosnien's und der Herzegowina durch den Bureauvorstand veranlasst (§. 13. d. W.).

Die Einsichtnahme des Einreichungsprotokolles steht jedem Delegirten frei. (§. 4. d. W.)

§. 3.

Diejenigen currenten Geschäftsstücke, über deren, jede meritorische Entscheidung ausschliessende Erledigungsart kein Zweifel obwalten kann, übergibt der Vorsutende dem Bureauvorstande zur sofortigen Erledigung. Sie werden unter dessen Leitung im Bureau bearbeitet und unter der Fertigung des Vorsitzenden (§. 12. d. W.) expedirt.

§. 4.

Alle übrigen Einläufe überweist der Vorsitzende des Comité's den nach §. 14. des Wirkungskreises zuständigen Referenten zur Vortragserstattung.

§. 5.

Die Beschlussfassung über die gemäss dem vorhergehenden Paragraphen den Referenten zugewiesenen Geschäftsstücke erfolgt im Comité.

Zu diesem Ende tritt dasselbe jede Woche wenigstens zweimal zu einer Sitzung zusammen.

§. 6.

Soferne es sich um Angelegenheiten handelt, zu deren Entscheidung das Comité nach §. 10. des Wirkungskreises competent ist, und falls eine Entscheidung in der Sitzung vereinbart wird, entwirft das Bureau sofort die Erledigung in Gemässheit des gefassten Beschlusses und unter Approbation des Vorsitzenden, der auch die Ausfertigung der Erledigung unterzeichnet (§. 12. d. W.).

Handelt es sich um Fragen wichtigerer Natur, die ausserhalb der den Delegirten von ihren Ministern ertheilten Ermächtigung liegen, oder können sich die Delegirten über die Entscheidung nicht einigen, so ist nach Anordnung des §. 11 des Wirkungskreises vorzugehen, wobei der Vorsitzende, als Vertreter der Commission nach Aussen, den Verkehr mit den Ministern zu pflegen hat.

§. 7.

Betreffen die Geschäftsstücke Angelegenheiten, welche nach §. 4. des Wirkungskreises vom Vorsitzenden der Commission zur Berathung vorzulegen sind, so werden dieselben in der Sitzung der Commission vom zuständigen Referenten vorgetragen (§. 5. d. W.).

Hinsichtlich dieser Geschäftsstücke erfolgt die durch das gemeinsame Ministerium beschlossene Erledigung (§§. 8. und 9. d. W.) mittelst des Comité's in der vorhin festgesetzten Weise.

§. 8.

Jede Ausfertigung über ein im Comité sowie der Commission behandeltes Geschäftsstück ist vor der Expedition dem betreffenden Referenten zur Einsicht mitzutheilen.

Die Erledigung der in der Commission verhandelten Geschäftsstücke wird den Delegirten der beiden Minister-Präsidenten vom Vorsitzenden der Commission bekanntgegeben.

§. 9.

Vor der Sitzung des Comité's übergibt jeder Referent dem Vorsitzenden ein, bereits von den andern zwei Referenten (§. 14. d. W.) eingesehenes Verzeichniss der vorzutragenden Stücke oder etwaiger selbständiger Anträge.

Jeder Referent kann sein Votum oder den Erledigungs-Entwurf schriftlich dem Geschäftsstücke beifügen.

Ueber Wunsch des Vorsitzenden oder Eines der Referenten ist auch die Beschlussfassung über den gestellten Antrag durch den Schriftführer beizusetzen.

Bei Meinungsverschiedenheit ist das Votum oder übrigen Stimmenden durch den Vorsitzenden beizufügen.

§. 10.

Sämmtliche Actenstücke sind in der Registratur der Commission für die Angelegenheiten Bosniens und die Herzegowina aufzubewahren, welche jedem Delegirten zugänglich ist (§. 4. d. W.).

Forrás: HHStA PA XL Interna Liasse IX A 208.

V. Gesetzentwurf
über

die hinsichtlich der durch den Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878

Oesterreich–Ungarn übertragenen Verwaltung

Bosniens und der Herzegowina nöthigen Verfügungen.

**(az 1879. április 24-én lezajlott közös minisztertanács jegyzőkönyve
alapján)**

§. 1.

Das Ministerium ist im Sinne der für die gemeinsamen Angelegenheiten der Monarchie bestehenden Gesetze ermächtigt, auf die provisorische Verwaltung Bosniens und der Herzegowina unter verfassungsmäßiger Verantwortung Einfluss zu nehmen.

§. 2.

An allen jenen Berathungen, welche behufs Feststellung der Richtung und Principien dieser provisorischen Verwaltung im gemeinsamen Ministerium abgehalten werden, nehmen die Regierungen der beiden Staatsgebiete theil.

§. 3.

Die Verwaltung dieser Länder ist *nach dem Grundsatz* zu führen [lehúzva], dass die Kosten derselben durch die eigenen Einkünfte gedeckt werden.

Wenn und inwieweit dies nicht allsogleich im vollen Masse erreichbar wäre, sind die Vorlagen hinsichtlich der zu bedeckenden Summen für die ordentliche Verwaltung im Sinne der bestehenden Gesetze für die gemeinsamen Angelegenheiten im Einvernehmen mit den Regierungen der beiden Theile der Monarchie festzustellen.

Bleibende Investitionen, welche nicht in den Bereich der laufenden Verwaltung fallen, sowie Ausgaben für öffentliche Bauten, soferne beide eine finanzielle Leistung der Monarchie in Anspruch nehmen sollten, dürfen nur auf Grund eines Gesetzes vorgenommen werden, dessen Entwurf zwischen dem Ministerium der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder und dem ungarischen Ministerium zu vereinbaren und dem Reichsrathe, sowie dem ungarischen Reichstage vorzulegen ist. [az utolsó bekezdés lehúzva]

§. 4.

Auf demselben Wege sind die Grundsätze festzustellen, nach welchen die nachfolgenden Angelegenheiten in Bosnien und der Herzegowina geregelt und verwaltet werden sollen:

1. die Zolleinrichtungen;
2. diejenigen indirecten Abgaben, welche in beiden Theile der Monarchie nach vereinbarten gleichartigen Gesetzen gehandhabt werden;
3. das Münzwesen;
4. die Anlage von Eisenbahnen.

§. 5.

Jede *definitive* [lehúzva] Aenderung der bestehenden Verhältnisse dieser Länder zur Monarchie bedarf der übereinstimmenden Genehmigung der Legislativen der beiden Theile der Monarchie.

§. 6.

Das gegenwärtige Gesetz tritt mit dem Tage seiner Kundmachung in Wirksamkeit, *welche in beiden Rechtshälften gleichzeitig zu erfolgen hat.* [lehúzva]

Forrás: Protokoll vom 24. April 1879. K. Z. 38 R. M. R. Z. 235.

VI. Gesetzentwurf
über
die nöthigen Verfügungen hinsichtlich der durch den Berliner Vertrag vom 13.
Juli 1878 an Österreich-Ungarn übertragenen Verwaltung
Bosnien's und der Herzegowina
**(az 1879. május 1-én lezajlott közös minisztertanács jegyzőkönyve
alapján)**

§. 1.

Das Ministerium ist im Sinne der für die gemeinsamen Angelegenheiten der Monarchie bestehenden Gesetze (Gesetz vom 21. december 1867. R. G. Bl. No. 146, ung. Gesetzartikel XII. vom J. 1867) ermächtigt auf die provisorische Verwaltung Bosnien's und der Herzegowina, unter verfassungsmäßiger Verantwortung, Einfluß zu nehmen.

§. 2.

An allen jenen Berathungen welche behufs Feststellung der Richtung und Prinzipien dieser provisorischen Verwaltung sowie über die Anlage von Eisenbahnen im gemeinsamen Ministerium abgehalten werden, nimmt das Ministerium theil.

§. 3.

Die Verwaltung dieser Länder ist so einrichten, daß die Kosten derselben durch die eigenen Einkünfte gedeckt werden.

Wenn und inwieweit dies nicht allsogleich im vollen Maße erreichbar wäre, sind die Vorlagen hinsichtlich der zu bedeckenden Summen für die ordentliche Verwaltung im Sinne der bestehenden Gesetze für die gemeinsamen Angelegenheiten im Einvernehmen mit den Regierungen derr beiden Theile der Monarchie festzustellen.

Insoferne jedoch die Verwaltung Bosnien's und die Herzegowina für bleibend Investitionen, die nicht in den Bereich der laufenden Administrationen gehören, wie für Eisenbahnen, öffentliche Bauten, oder ähnliche außerordentliche Ausgabekosten, finanzielle Leistungen der Monarchie in Anspruch nehmen sollte, dürfen solche Leistungen nur auf Grund von in beiden Theile der Monarchie übereinstimmend zu gekommenen Gesetzen gewährt werden.

§. 4.

Auf demselben Wege sind die Grundsätze festzustellen, nach welchen die nachfolgenden Angelegenheiten in Bosnien und der Herzegowina geregelt und verwaltet werden sollen:

1. die Zolleinrichtungen;
2. diejenigen indirecten Abgaben, welche in beiden Theile der Monarchie nach vereinbarten gleichartigen Gesetzen gehandhabt werden;
3. das Münzwesen.

§. 5.

Jede Aenderung des bestehenden Verhältnisse der Länder zur Monarchie bedarf der übereinstimmender Genehmigung der Legislativen der beiden Theile der Monarchie.

§. 6.

Das gegenwärtige Gesetz tritt unter der Voraussetzung, daß die denselben entsprechenden Bestimmungen in den (Ländern der ungarischen Krone) (in Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern) Gesetzeskraft erhalten und gleichzeitig mit diesem Gesetz kundgemacht werden mit dem Tage seiner Kundmachung in Wirksamkeit.

Forrás: Protokoll vom 1. Mai 1879. K. Z. 64 R. M. R. Z. 237.